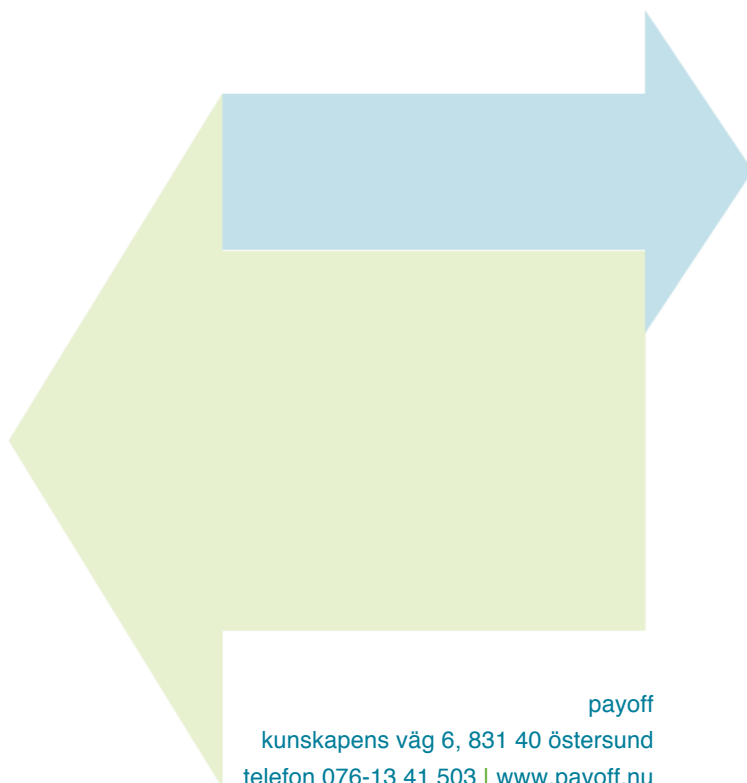




Utvärdering av sociala investeringar

Lärande utvärdering av Arbetslivscenter, Östersund

Slutrapport
2013-12-20
Bengt Månström



payoff

kunskapens väg 6, 831 40 östersund
telefon 076-13 41 503 | www.payoff.nu

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
Bakgrund	6
Vårt uppdrag.....	6
Projektets upplägg	8
Operationalisering och metod	8
Lärande	11
Material.....	11
Arbetsprocessen.....	12
1 Aktualisering	12
2 Kartläggning.....	13
3 Prövning	13
4 Utskrivning.....	14
Samverkan	15
Projektgrupp - handläggare	15
Projektgrupp - styrgrupp.....	15
Resultat	17
Medfinansiärerna	17
Deltagarna	17
Deltagarnas faktiska situation efter insatsen.....	19
Tillgänglighetsmålet.....	21
Jämställdhetsmålet	22
Om inte ALC vore – skuggkontroll av resultat	22
Svaren från handläggarna	23
Analys och slutsatser.....	26
Nyttan med Arbetslivscenter	26
Gemensam bild av målgruppen.....	26
Integritetsproblem vid kartläggning.....	26
Väntan på besked/återkoppling	27
Projektgrupp - styrgrupp.....	28
Implementeringsarbete	28
Framgångsfaktorer, mervärden och rekommendationer	30
Framgångsfaktorer	30
Projektets mervärden.....	30
Rekommendationer.....	30
Referenser.....	32
Tryckta källor:.....	32
Intervjuer:.....	32

Sammanfattning

Projektet Arbetslivscenter är dels ett projekt som syftar till att effektivisera den samverkan som finns mellan de aktörer i samhället som ”är verksamma kring personer med olika funktions- och arbetsförmågenedsättningar och som står långt ifrån den reguljära arbetsmarknaden”. Det är också ett projekt som har fokus på denna målgrupp i sig.

Mål och syften

Mål 1. Projektets övergripande målsättning: ”... att skapa en plattform för de olika aktörer som idag är verksamma kring personer med olika funktions- och arbetsförmågenedsättningar och som står långt ifrån den reguljära arbetsmarknaden”.

Mål 2. ”Fler människor i behov av samordnad hab-/rehabiliteringsinsats ska ges förutsättningar och möjlighet att beträda den reguljära arbetsmarknaden eller erbjudas återgång till arbete”.

Mål 3. ”Ett Arbetslivscenter ska av målgruppen upplevas som ett fritt och fristående samhälleligt stöd som verkar för att på individuell basis bryta utanförskap och sysslöshet”.

Arbetslivscenter startade den 1 februari 2011. Medlemmar rekryterades till en styrgrupp och en projektarbetsgrupp. Den senare skulle fungera som en kontaktyta med de handläggare hos projektets parter som skulle aktualisera deltagare till projektet. Arbetet och dialogen i de båda grupperna verkar ha fungerat på det hela taget bra. Dock har projektgruppen vid något tillfälle efterlyst ett tydligare ”styrande” av projektet från styrgruppens sida, vilket också hörsammats. En slutlig bedömning är att samverkan har effektiviserats i och med projektet, men att den också kan göras ännu effektivare, (se rekommendationer).

Den första deltagaren antogs den 1 augusti 2011. I slutet av november 2013 hade sammanlagt 48 deltagare antagits, varav 17 deltagare då hunnit bli utskrivna ur projektet. Verksamheten har varit tämligen framgångsrik, mätt i antal deltagare som kommit ut på praktikplats eller i studier. Resultat har redovisats för 42 deltagare och av dessa har 24 st. kommit ut i någon form av praktik medan 9 st. har gått vidare till studier. Totalt har alltså 33 st. av dessa 42 deltagarna gått till praktikplats eller studier. Fem deltagare har avslutat projektet i förtid, varav två på eget initiativ. Två deltagare har själva ordnat arbete under projekttiden och två har gått till Daglig sysselsättning/Mica.

En s.k. skuggkontroll, utförd genom intervjuer med handläggare vid de parter som ingår i projektet, ger vid handen en bedömning att ca 10 av dessa personer har uppnått ett resultat i projektet som de inte skulle uppnått i det kontrafaktiska tillståndet, dvs. om de inte gått in i projektet. Ett tydligt mervärde som kommer fram är att för många av de övriga deltagarna kan ett liknande resultat som i projektet mycket väl kunnat

uppnås, men då på betydligt längre tid, vilket alltså signalerar att projektet producerat både individuell nytta och samhällsnytta. Flera av de intervjuade deltagarna i projektet uttalar också erfarenhetsbaserade uppfattningar om Arbetslivscenter som indikerar att det tredje mål ovan kan betraktas som uppfyllt. Beträffande de horisontella målen om tillgänglighet och jämställdhet, visar en granskning att dessa mål varit i projektledningens medvetande på ett klart och tydligt sätt och också beaktats på ett sådant sätt att det måste betraktas som att dessa mål är uppfyllda.

Återkoppling till projektets syften

S1. "... att fler personer med långtidssjukskrivning och olika funktions- och arbetsförmågenedsättningar ska ges stöd och möjlighet att återinträda och etablera sig på arbetsmarknaden."

S2. "... att tillsammans med de berörda aktörerna på området, utveckla och säkerställa en verksamhet som både ger ökad kvalitet för målgrupperna (ansökan s. 5) och...

S3. utveckla och säkerställa en verksamhet som utvinner samordningsfördelar för både myndigheter och enskilda".

S4. "... att söka implementera projektets resultat och idéer i de medverkande myndigheternas ordinarie verksamheter".

S5. "... att ett Arbetslivscenter ska verka nyskapande i de arbetsmodeller och strukturer som idag finns på sysselsättningsområdet för målgrupperna".

Det första syftet är mer eller mindre identiskt med mål nr. 2. Formuleringen bör kanske också snarare betraktas som ett mål än ett syfte. Det andra och tredje syftet korresponderar på ett bra sätt med det första målet och kan också, som detta, betraktas som uppnått, med tanke på att Arbetslivscenter faktiskt etablerats och bedrivit en samhällsnyttig verksamhet under sin projekttid. I och med målmedvetna ansträngningar som gjorts och görs för att söka implementera verksamheten kan sägas att projektet även lever upp till syfte nr. 4.

När det gäller syfte nr. 5 får sägas att visst gör ALC ett intryck av att vara nyskapande, kanske främst genom den noggranna kartläggning av förmågor och behov som genomförs med deltagarna och därmed genom den nära relation som byggs upp mellan arbetskonsulent och klient, som kännetecknas av täta möten och ganska noggrant penetrerande och närgångna frågor. En viktig aspekt av detta har också varit de "förberedande insatser" som funnits behov av från parternas sida. Det har då handlat om att på olika sätt förbereda individerna ofta rent praktiskt i vardagliga rutiner och funktioner, för att överhuvudtaget möjliggöra att ta sig till en arbetsplats och motsvara de grundläggande krav som ställs på en medarbetare på den öppna arbetsmarknaden. Att den plattform för samverkan, som projektverksamheten utgör, är placerad som ett aktivt nav bland den etablerade struktur av aktörer som är parter i projektet gör även det ett intryck av nytänkande. Projektet erbjuder tjänster både till parternas handläggare och till deras klienter, som i vissa fall blir projektets deltagare, tjänster och möjligheter som i många fall upplevs som positiva av båda dessa kategorier. Härigenom lever man också upp till det femte syftet med verksamheten.

Framgångsfaktorer

1. Att kunna "stänga intaget" av deltagare vid behov har arbetskonsulenter kunnat genomföra noggranna kartläggningar på individnivå, av personens förutsättningar, behov och intressen.
2. Att Arbetslivscenter inte är någon myndighet. "En form av fristad". Individansvaret är kvar hos ordinarie handläggare.
3. Att arbeta med frågorna: "Vad kan du/vill du?" som en verksamhetsinriktning gentemot deltagare, istället för en inriktning mot begränsningar eller problem som individen behöver hjälp med.
4. Att ha bra kontakter med näringsliv och handläggare.
5. Att överge den ettårsgräns för deltagande som var en del av grundförutsättningarna i projektet.

Mervärden

I samband med de genomförda fokusgrupperna har det då och då framförts att aktualiserade deltagare kanske kommit i praktik eller studier även om de inte varit deltagare i ALC, men att det i så fall tagit längre tid. Betyddigt längre tid. Vilket alltså innebär att denna tid förkortats i och med deltagandet i projektet. Här har vi således ett viktigt mervärde.

Ökad förståelse hos parterna för varandras uppdrag, förutsättningar etc.

Ett annat mervärde är den avlastning som projektet inneburit för parternas handläggare.

Rekommendationer

- Inför som rutin att skicka ut underlag till styrgruppen inför styrgruppsmöten där projektgruppen kommer att lägga någon form av förslag. Styrgruppen bör inför mötet träffas "enskilt" för att diskutera beslutsunderlaget som ett led i konsolideringsarbetet.
- Gör ansträngningar för att uppdateringsmöten mellan projektgrupp och handläggare ska bli mer välbesökta; gör träffsäkra inbjudningar med personer som varit aktiva med aktualiseringar sedan förra mötet. Om tidsbrist kan vara en bidragande orsak till frånvaro, inbjud till arbetsluncher som bekostas av projektet.
- Ge projektarbetsgruppen i uppdrag att remissbehandla kartlägningsformuläret för att öka dess tillämplighet på alla delmålgrupper samt för att minimera risken att deltagare uppfattar vissa delar av kartläggningen som integritetskränkande.
- Begränsa intaget av deltagare mer, alt. utöka projektgruppen, för att förkorta väntan på besked/återkoppling till deltagare och handläggare.

Bakgrund

Den bakomliggande orsaken till att projektet Arbetslivscenter startade är den förändring av arbetsmarknaden som skett i Sverige under den senaste tjugoårsperioden. Något förenklat kan man säga att det har skett en förskjutning från strukturella till individuella förklaringsfaktorer, till varför en individ saknar egen försörjning. Det ställs ökade krav på individen att vara flexibel och att göra sig anställningsbar. Denna individualisering av problematiken har lett till en höjning av tröskeln för vad som är en "normal" sökande på Arbetsförmedlingen. Kraven för detta har skärpts, vilket lett till att många sökande, som tidigare "platsat" på Arbetsförmedlingen inte längre gör det i samma utsträckning. Åtgärder finns att sätta in för dessa, men då krävs det att den sökande kategoriseras i någon av de existerande koderna för funktionsnedsatta.¹ Den sedan några år pågående utförsäkringen av personer från Försäkringskassan har dessutom bidragit till denna trend.

Vid sidan av Arbetsförmedlingen finns för dessa individer så här långt ingen annan existerande funktion i permanent form är kommunernas Dagliga verksamhet, som initialt är utformad för individer som i dagligt tal kallas utvecklingsstörda. Den ökade mängden individer som inte platsat på Arbetsförmedlingen har delvis därför blivit hänvisade till kommunernas Dagliga verksamhet, vilket för somliga av dem inte känts som rätt plats att vara på. Man kan säga att förändringen av arbetsmarknaden skapat en kategori som befunnit sig i tomrummet mellan Dagliga verksamhet och Arbetsförmedlingen.

I detta fall togs initiativ till projektet Arbetslivscenter av personal på kommunens enhet för Daglig verksamhet Mica. Frågan diskuterades med ledningen, det söktes och beviljades medel till en förstudie. Denna visade att det fanns förutsättningar för att starta ett projekt som skulle ha till syfte att försöka göra något åt den aktuella situationen. Medel beviljades av ESF och av de ingående parterna, Sociala förvaltningen Östersunds kommun, Vård och omsorgsförvaltningen Östersunds kommun, Landstinget psykiatri, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Projektet döptes till Arbetslivscenter (fortsättningsvis kallat ALC), startdatum sattes till den första februari 2011.

Vårt uppdrag

ALC utlyste två typer av utvärderingar, dels en lärande utvärdering, inriktad mot måluppfyllelseanalys samt metod och genomförande av projektets verksamheter. Den andra är en utvärdering av projektets samhällsekonomiska effekter. Payoff AB tilldelades båda uppdragen. Uppstart skedde den 8 mars 2012, dvs. vid en tidpunkt då projektet varit i verksamhet under drygt ett år. Intrycken av projektets verksamheter efter de första tio månaderna avrapporterades vid ett analysseminarium den 12 februari 2013. Detta är slutrapporten. De båda uppdragen har alltså bedrivits parallellt, men p.g.a. att projektet förlängts ett år kommer den samhällsekonomiska utvärderingen att avrapporteras vid utgången av 2014.

¹ Jakobsson, K/Seing, S. 10 i Arbetsmarknad och Arbetsliv, nr. 1 våren 2013.

Den nu föreliggande rapporten är således en redovisning som består av två huvuddelar: 1. En analys av projektet måluppfyllelse och 2. En bedömning av projektets genomförande, när det gäller själva genomförandet av de insatser som projektet utför/utfört. Härigenom kan man säga att utvärderingsuppdraget i sig inkluderar dels en effektutvärdering och dels en processutvärdering.

Projektets upplägg

ALC har enligt ansökan till ESF följande ambitioner:

S1. "Det övergripande syftet är att fler personer med långtidssjukskrivning och olika funktions- och arbetsförmågenedsättningar ska ges stöd och möjlighet att återinträda och etablera sig på arbetsmarknaden."

S2. "Projektet Arbetslivscenter syftar till att tillsammans med de berörda aktörerna på området, utveckla och säkerställa en verksamhet som både ger ökad kvalitet för målgrupperna (ansökan s. 5) och..."

S3. Utveckla och säkerställa en verksamhet som utvinner samordningsfördelar för både myndigheter och enskilda".

S4. "Syftet är således att söka implementera projektets resultat och idéer i de medverkande myndigheternas ordinarie verksamheter".

S5. "Ett avslutande och övergripande syfte är också att ett Arbetslivscenter ska verka nyskapande i de arbetsmodeller och strukturer som idag finns på sysselsättningsområdet för målgrupperna".

Mål 1. Projektets övergripande målsättning: "... att skapa en plattform för de olika aktörer som idag är verksamma kring personer med olika funktions- och arbetsförmågenedsättningar och som står långt ifrån den reguljära arbetsmarknaden".

Mål 2. "Fler människor i behov av samordnad hab-/rehabiliteringsinsats ska ges förutsättningar och möjlighet att beträda den reguljära arbetsmarknaden eller erbjudas återgång till arbete".

Mål 3. "Ett Arbetslivscenter ska av målgruppen upplevas som ett fritt och fristående samhälleligt stöd som verkar för att på individuell basis bryta utanförskap och sysslöshet".

Dessutom tillkommer ESF:s horisontella projektmål om **tillgänglighet** och **jämställdhet**.

Operationalisering och metod

Presentationen av utvärderingsresultatet sker i två steg. Först presenteras det faktiska läget så som det ser ut för deltagarna hösten 2013; hur många har kommit ut på arbetsmarknaden i form av praktikplats eller studier. Därefter presenteras resultatet av en s.k. skuggkontroll, dvs. en bedömning av vilken situation deltagarna skulle ha befunnit sig i om de inte varit deltagare i projektet. Resultatet av skuggkontrollen påvisar i mångt och mycket framgången med projektet. Samverkansdelen behandlas för sig.

Det förefaller rätt klart att **Mål 1** med Arbetslivscenter – att skapa en plattform för de olika aktörer som är verksamma inom det aktuella området, är uppfyllt. Frågan som kanske kan ställas är vid vilken tidpunkt målet uppfylldes. Skedde detta i och med att projektet startade? Nej knappast, den första tiden åtgick till att förbereda verksamheten och bygga upp organisationen. Den första tiden härbärgerades personalen, som då utgjordes av 1,5 heltidstjänster, i Micas lokaler. Under denna period (våren 2011) skrevs också de olika dokument som behövts i verksamheten; medgivandeformulär, formulär för deltagarnas självskattning, samverkansavtal mellan parterna etc.

”Samtliga ledningsfunktioner hos respektive part avfordrades att underteckna det avtalsdokument som nu ger projektgruppen samt hela projektverksamheten dess mandat och befogenhet”.²

Medlemmar som skulle komma att ingå i styr- resp. projektarbetsgrupp rekryterades under våren 2011. Under senare delen av våren hyrdes ändamålsenliga lokaler i centrala Östersund för verksamheten. Möbler införskaffades och en kompletterande rekrytering genomfördes av ytterligare en arbetskonsulent. Efter semesterperioden startade verksamheten på allvar. Den första deltagaren togs in i projektet den 1 augusti 2012, på en aktualisering från Arbetsförmedlingen. Därefter har, vid denna gemensamma plattform bedrivits en verksamhet som ger intryck av att ha varit planerad och genomtänkt. Den har av allt att döma också varit förankrad hos de ingående parterna, genom de regelbundna möten som hållits med styrgrupp och projektarbetsgrupp. Under det första året var även en rådgivande stödfunktion i form av en extern konsult knuten till projektet för att säkerställa upplägget.

Två saker behövs för att göra en analys av måluppfyllelse - en indikator för målet och ett kriterium (gränsvärde för när målet är uppfyllt). För det andra målet gäller att det handlar om personer med behov av habiliterings- eller rehabiliteringsinsats och att fler sådana personer ”ska ges förutsättningar och möjlighet att beträda den reguljära arbetsmarknaden eller erbjudas återgång till arbete”. Här får det sägas vara rimligt att tolka målet som att det som avses är fler personer, än om projektet ALC inte skulle blivit av. Indikatorn för måluppfyllelse är då helt enkelt en ökning av kvantiteten. Såsom projektet kommit att bedrivas har det inte bara varit ett mål att hjälpa deltagare att beträda arbetsmarknaden utan även att hjälpa deltagare till studier (som senare kan leda ut på arbetsmarknaden) vilket innebär att även inledda studier är en indikator på måluppfyllelse.

Vilket är då gränsvärdet för måluppfyllelse? Som målet är formulerat räcker det om ökningen är endast en person, vilket då blir kriteriet för uppfyllelse av mål 2. Man kan naturligtvis fråga sig om detta är ett rimligt kriterium – att en person mer kommit ut på arbetsmarknaden eller i studier, som effekt av ett projekt? Svaret torde bli nej. Eller rättare sagt – det är en orimligt låg målsättning med ett projekt, vilket knappast heller kan tolkas som den egentliga målsättningen. Men som målet är formulerat är det svårt att bortse från faktum att en ökning av indikatorn med en person är tillräcklig för måluppfyllelse³.

² Lägesrapport ALC, februari-mars 2011.

³ Om det däremot är en person som inte haft ovan nämnda behov av insatser, som genom projektet kunnat beträda arbetsmarknaden, skulle inte målet vara uppfyllt.

Att kunna konstatera att ett mål är uppfyllt är dock inte mer än första steget. Det andra och minst lika viktiga steget blir att undersöka i vilken utsträckning det finns ett samband mellan måluppfyllelsen och projektets åtgärder. Det kommer i detta fall att ske genom en s.k. skuggkontroll. En skuggkontroll består av bedömningar gjorda av ett antal insatta personer, i det här fallet med ett antal aktualiserande handläggare. Den sammanlagda bilden av dessa bedömningar eller skuggkontrollutlåtanden, kommer sedan att jämföras med den bild som presenteras i det material som redovisats av projektgruppen, som handlar om deltagarnas faktiska tillstånd vid tiden för utskrivning från projektet. Resultatet av denna jämförelse blir sedan en central del av utvärderingens resultat.

När uppdraget startade fanns ett ganska stort antal protokoll och minnesanteckningar från genomförda möten med styrgrupp och projektarbetsgrupp. Arbetet inleddes med att jag tog del av dessa. Ambitionen har sedan varit att närvara vid så många av de följande mötena som möjligt. De metoder för materialinsamling som använts har i övrigt varit både av kvantitativt och kvalitativt slag. En enkät utvecklades i samverkan med projektgruppen i syfte att få del av handläggarnas erfarenheter och tankar om projektet. Enkäten sändes ut vid två tillfällen för att möjliggöra mätning av ev. förändringar i attityder till projektet, första utskick skedde försommaren 2012 och ett andra utskick skedde i slutet av sommaren 2013. Målgruppen var de personer hos resp. part, som i sitt arbete var i beröring med projektet. Urvalsprincipen var alltså att enkäten skickades till de personer som var relevanta för de frågor som enkäten tog upp. Förutom handläggare, sändes enkäten även till de personer som ingått i såväl styrgrupp som projektarbetsgrupp och projektgrupp. Vid det första utskicket bestod målgruppen av 50 personer och vid andra utskicken av 46 personer.

När en enkät vänder sig till ett så pass litet antal "undersökningsenheter" som i detta fall, är resultatens bärighet beroende av en tämligen hög svarsfrekvens, här blev dessvärre svarsfrekvensen låg. Enkäten besvarades vid det första tillfället av 22 respondenter och vid det andra tillfället av 19, (44 procent resp. 41 procent). En närmare titt på svaren visar också att de som svarat i stor utsträckning är de personer som varit aktiva i själva projektets genomförande, vilket betyder att de handläggare som arbetat för projektet på sina ordinarie arbetsplatser hos parterna, i mycket liten utsträckning bevarat enkäten. Enkäten har alltså inte bidragit med information i sådan utsträckning som tanken var.

För att kompensera detta informationsbortfall genomfördes ett antal fokusgrupper och individuella intervjuer med representanter för samma målgrupp under hösten 2013⁴ vilket i sin tur inneburit att utvärderingen i större utsträckning vilar på ett kvalitativt material än vad som var planerat. Detta har dock främst haft positiva effekter för utvärderingsarbetet, eftersom ett material som utgörs av intervjuer/fokusgrupper ger en djupare förståelse för de ämnen som behandlas än vad som blir resultatet av exempelvis en enkät. I övrigt baserar sig slutsatser, omdömen och förslag i rapporten på intervjuer, utförda i två omgångar, med deltagare, projektgrupp, projektarbetsgrupp och styrgrupp. (Se förteckning nedan). I texten görs, vid kommentarer om olika sakförhållanden etc., endast i undantagsfall referenser till konkreta intervjuer, om källan

⁴ När det gäller handläggarna vid Försäkringskassan visade det sig inte vara praktiskt möjligt att samla de relevanta personerna vid ett och samma tillfälle till en fokusgrupp, istället genomfördes individuella telefonintervjuer.

är en person. Detta som ett led i den sekretessprincip och allmänna respekt för intervjusituationen under vilken arbetet utförts.

Lärande

Den lärande ambitionen i detta utvärderingsuppdrag tar sig uttryck på två sätt. Dels har ambitionen varit att så långt möjligt löpande vara närvarande vid styrgruppsmöten och projektgruppsmöten, för att vid sådana tillfällen ställa frågor och vid behov presentera förslag som kunnat vara till nytta för projektets verksamhet. En konkret insats av engångskaraktär var det analysseminarium som hölls i januari 2013, då en arbetsrapport presenterades i syfte att skapa ett tillfälle för behandling av olika frågeställningar och reflektioner då ett år återstod av projekttiden. I denna rapport formuleras olika erfarenheter av lärande under rubrikerna – Framgångsfaktorer, Mervärden och Rekommendationer.

Material

Intervjuer med deltagare:

22 st. intervjuade i perioder under sommaren och hösten 2012 samt våren 2013. Uppföljningsintervjuer genomförda med sex deltagare hösten 2013.

Intervjuer med styrgruppen:

Omgång 1: sommaren 2012. Omgång 2: sommaren 2013.

Intervjuer med projektarbetsgruppen:

Omgång 1: sommaren/hösten 2012. Omgång 2: sommaren 2013.

Intervjuer med projektgruppen:

Omgång 1: sommaren/hösten 2012. Omgång 2: hösten 2013.

Fokusgrupper/intervjuer med handläggare:

Genomförda hösten 2013.

Deltagande observation:

Kontinuerligt under tiden för uppdraget, mars 2012-nov. 2013.

Dokumentstudier:

Kontinuerligt under tiden för uppdraget, mars 2012-nov. 2013.

Arbetsprocessen

Projektgruppens egen beskrivning av arbetsprocessen utgör en grund i denna redovisning, eftersom den på ett logiskt sätt samtidigt förklarar projektets egentliga verksamhet.

1 Aktualisering

”Handläggare ringer till arbetskonsulent vid ALC för att i korthet presentera en potentiell deltagare och diskutera möjligheter till aktualisering. Här avgörs huruvida personen tillhör den aktuella målgruppen. Aktualiseringsmöte bokas. Underlag plockas in; muntligen och/eller skriftligen och en förberedelseperiod tar vid, i vilken komplettering av frågeställningar genomförs – samt en utredning huruvida personen har behov som ALC kan tillgodose. Vid behov träffar arbetskonsulenterna vid ALC den ev. deltagaren på handläggarens arbetsplats, för att komplettera informationsinhämtningen direkt av deltagaren – känna av motivationsläge, fråga om framtidsplaner. Handläggaren tar med deltagaren på ett första möte på ALC där kontaktuppgifter tas; medgivanden skrivs på och arbetskonsulenterna förklarar innehållet i tiden i ALC. Ingen kartläggning påbörjas, däremot har deltagaren möjlighet att ställa frågor; se lokalerna och träffa konsulenterna.”

Det här är det inledande steget, som samtidigt är ett konkret uttryck för den samverkan vars utveckling projektet till stor del handlar om. Det absolut mest centrala här, är naturligtvis att ”rätt” personer antas till ALC. Detta underlättas naturligtvis av om ”rätt” personer aktualiseras till projektet. Här kan man, vid intervjuer med såväl projektgrupp, aktualiserande handläggare som med projektets deltagare, märka att maskineriet kring aktualisering av deltagare, i viss mån behöver finslipas.

Det kommer till uttryck genom att handläggare ibland förvånats över att personer som de trott skulle passa som ”hand i handske” i projektet, ändå inte blivit antagna, något som inte skett vid bara något enstaka tillfälle utan upprepade gånger. Här efterfrågas också klarare motiveringar till varför en aktualiserad person inte antas. Bland handläggarna tycks detta lett till en viss osäkerhet om projektets tänkta målgrupp.

Projektgruppen å sin sida har ibland, under arbetets gång, märkt att personer som de antagit som deltagare, inte varit ”färdigbehandlade” hos den aktualiserande parten och därför inte ingår i målgruppen.

Ur deltagarnas perspektiv kan samma sak ta sig uttryck genom att deltagaren säger sig veta vad hen vill redan vid första besöket hos ALC, och väl där kan kartläggningsfasen med alla sina frågor därför te sig onödig och irriterande. Vilket förstås också illustrerar att personen ifråga inte borde kommit till ALC utan skulle ha kunna fått lotsning till utbildning eller praktikplats tidigare.

En viktig del i upplägget med de ingående parterna är också principen att när en person blir antagen som deltagare vid Arbetslivscenter, ska den aktualiserande handläggaren ha kvar det formella ansvaret för individen men att konsulenterna på ALC ska

stå i dialog med handläggaren om vad som händer i ärendet under kartläggningsfasen och i planering för praktikplats/studier etc. I intervjuer/fokusgrupper med handläggare uttrycker några handläggare åsikten att det ibland dröjt länge innan man fått någon återkoppling eller information om hur läget är för den person man aktualiserat.

2 Kartläggning

När en aktualiserad person blir antagen som deltagare vid Arbetslivscenter, startar arbetet med att göra en kartläggning av personen. I detta arbete ingår dels att de två arbetskonsulenterna, i fysiska möten med deltagaren, ställer ett stort antal frågor, liksom att deltagaren skriftligt besvarar ett antal frågor/punkter i en s.k. självskattning.

”I 4-6 veckor pågår en fördjupad kartläggning genom samtal och intervjufrågor rörande samtliga områden i livet; men med fokus på deltagarens intressen, viljor och erfarenheter. Under kartläggningsfasen genomförs självskattningar och eventuella analyser och arbetskonsulenterna kartlägger vilket nätverk som finns kring individen, I slutet av detta delmoment inriktas samtalen på val av studier/arbete och arbetskonsulenterna kallar till en nätverksträff med inblandande parter.”

Självskattningen sker genom att deltagaren får ett formulär som består av 32 st. frågor, dessa behandlar följande fyra huvudområden: personlighetsdrag, livet till vardags, psykisk hälsa och utbildning. Självskattningsformuläret, som deltagaren fyller i för sig själv, fungerar som ett komplement till det kartläggningsarbete som arbetskonsulenterna genomför vid Arbetslivscenter. Den senare delen av kartläggningsarbetet sker också efter ett frågeformulär eller om man så vill, en manual. I denna del har kartläggningsarbetet, fram till hösten 2013, tydligen skett med hjälp av ett formulär vars karaktär och innehåll inte varit lika klar för de inblandade, som när det gäller formuläret för självskattning. Under hösten skedde dock ett arbete för att göra formuläret mer tydligt och stringent, m.a.o. mer kvalitetssäkrat.

I de fokusgrupper som genomförts med handläggare har det betonats att arbetskonsulenterna ger intrycket av att vara skickliga i kartläggningssituationen med deltagarna. Att man är noggranna och bra på att ställa följdfrågor som leder vidare framåt. Men detta tycks också ha en baksida som har bestått i att denna del av kartläggningsarbetet kan upplevas som jobbig för den aktualiserade, det gäller både personer som blivit aktualiserade från Försäkringskassan och Landstinget/psykiatrin. Arbetsmetoden har ibland beskrivits i termer av att ”vända på varje sten”, vilket är en metod som i vissa fall rört upp saker som varit svåra för deltagare att hantera.

3 Prövning

”Deltagaren lotsas ut till en arbetsgivare inom det intresse- och/eller kompetensområde som deltagaren har. På arbetsplatsen utses en mentor som ska finnas till hands för deltagaren under arbetsprövningstiden. Prövningen föregås av ett studiebesök där arbetskonsulenterna medverkar och där samtliga parter får redogöra sina möjligheter och krav och där deltagaren får känna av arbetsplatsen.

Under provningstiden testas deltagarens förmågor och gränser; utökande av arbetstider; ansvarsfördelning; svårighetsgrad på uppgifter etc. för att utreda var styrkor och svagheter rent praktiskt ligger och vilka ev. resurser som behöver kopplas på. De observationer som görs dels genom mentorskapet; dels genom platsbesök och samtal ligger till grund för den rekommendation som små småningom ges. Utöver de rent fysiska förmågorna att utföra arbetsuppgifter tittar arbetskonsulenter även på förmågan att passa tider; att ta till sig instruktioner och genomföra dem; samspelet med kollegor; initiativförmåga; förändringsbenägenhet etc.

Det som kan sägas om denna fas i arbetet är för det första att ett allmänt intryck är att sökandet efter en lämplig arbetsplats för praktik sker med samma noggrannhet som kartläggningsarbetet. Det är också tydligt att om en praktikplats inte fungerar bra för en deltagare så tas detta "ad notam" och ett sökande efter lämpligare plats inleds. Detta tycks dock också ha en baksida genom att både deltagare och aktualiserande handläggare säger att väntan kan vara ganska lång. I deltagares fall handlar det om väntan på besked om ifall projektgruppen funnit någon praktikplats (alt. annan form av besked). Handläggare å andra sidan, kan tycka att man inte får återkoppling på det sätt man förväntat sig. Det torde i båda fallen handla om effekter av tidsbrist för en engagerad men begränsad personalgrupp. Här är intrycket att om projektgruppen även fortsättningsvis ska vara begränsad till två och en halv heltidstjänster bör intaget av nya deltagare begränsas i något större grad än vad som skett hittills.

"Om deltagaren istället valt studier som inriktning etableras en kontakt med Lärcentrum där deltagaren tillsammans med studie- och yrkesvägledare får se över vilka studier det är som ska bedrivas och i vilken form. Arbetskonsulenter tittar på samma bedömningskriterier som vid en arbetsprovning; även om deltagaren bedriver renodlade studier."

4 Utskrivning

"En utskrivning föregås alltid av regelbunden kontakt med aktualiserande och ev. mottagande part. En långsiktig planering där samtliga berörda tar hänsyn till alla aspekter av deltagarens förutsättningar; stödinsatser; ekonomi; förmågor etc. Vid själva utskrivningen hålls ett officiellt möte där arbetskonsulenter tillsammans med deltagare genomför en muntlig redogörelse kring förmågor och begränsningar. Ett officiellt dokument skickas till aktualiserande handläggare, samt de ev. övriga parter som deltagaren vill ska ta del av det"⁵.

Ursprungligen var den maximala tidsperioden för deltagare vid ALC satt till ett år. Emellertid har detta visat sig vara en för knapp tilltagen tidsrymd, eftersom det i vissa fall tagit flera månader för en deltagare att få en praktikplats, vilket lett till att praktikperioden kan ha blivit förhållandevis kort. Här har projektgruppen därför under resans gång bestämt sig för att släppa gränsen på ett år som maximal längd för inskrivning och istället se till vilken tidsperiod som varit lämpligt för resp. deltagare.

⁵ Processbeskrivning ALC (ppt).

Samverkan

Projektgrupp - handläggare

Projektgruppen har redan från projektets start bjudit in medfinansiärerna till regelbundna träffar, för att de ska få aktuell information om projektet, kunna ställa frågor, samverka med varandra m.m. Tanken med dessa möten har varit att de skulle vara tillfällen till direkt information och erfarenhetsutbyte mellan den "centrala" projektverksamheten och de handläggare som representerat parterna. Närvaron vid träffarna har varit låg. En av anledningarna kan mycket väl vara ovan nämnda faktum att de handläggare som ingått i medfinansieringsgruppen inte haft något med projektet att göra, och därför knappast känt sig manade att komma på dessa möten där just detta projekt skulle avhandlas. Inget sådant möte har hållits efter den ändring av upplägget som beskrivs ovan, men det finns skäl att anta att fler av handläggarna kommer till dessa möten när de som kallas är de som faktiskt utfört saker i projektet.

Projektgrupp - styrgrupp

Om vi följer Anemarks/Germundssons teori om samverkan (2007), är det framför allt tre faktorer som påverkar hur ett samverkansarbete faktiskt kommer att fungera⁶:

1. Eftersom samverkan förutsätter flexibilitet mellan parterna och att det finns ett visst utrymme för tolkningar av föreskrifter mm, försvåras samverkansarbetet av regelverk och styrning av resp. ingående part. Speciellt ju mer dessa regelverk skiljer från varandra.
2. En intressant punkt är också – hur är samverkansarbetet organiserat hos resp. part; och hur förhåller sig "samverkaren" till sin organisation i termer av mandat mm? Här handlar det om resp. parts struktur och organisation.
3. En mycket intressant punkt är naturligtvis – hur ser "samverkarna" på det man samverkar kring? Råder det någon grad av samsyn? Svaret avgörs i stor utsträckning av partens kunskapstradition, uppdrag och perspektiv. Detta är en punkt som kan utgöra ett problem, men den kan också berika samverkansarbetet, genom att fördjupa förståelsen hos de ingående parterna för de villkor under vilka de andra parterna arbetar, vilket i sin tur gör samverkansarbete verkligt meningsfullt.

"Samverkarna" har alltså att ta hänsyn till villkor som uppställs av:

Varandras regelverk, varandras organisation/struktur och varandras synsätt på föremålet/-en med samverkansarbetet. En viktig fråga blir då - hur kan man hantera situationen? Går det att harmoniera eller uppstår det spänningar? Mitt intryck är att den samverkan som skett i de båda grupperna – styrgrupp samt projektarbetsgrupp inom ramen för ALC, dominerats av en vilja att verkligen uppnå något med projektet ifråga. Ett tydligt uttryck för detta har varit en beredvillighet från parternas representanter att lyssna på varandra.

⁶ Beskrivs i Ördell, T/Hillborg, H. På väg mot ett självständigt liv? s. 11.

Vid intervjuer med de samverkande personerna från parterna har punkt tre ovan bekräftats på ett ganska klart sätt. Flera gånger har uttalanden gjorts om att den intervjuade uppskattar den ökade inblick och förståelse i andra parter förutsättningar och villkor som samverkansarbetet fört med sig.

På en punkt har dock ett visst missnöje kommit till uttryck från projektgruppen, vilket har handlat om att man saknat en tydligare styrning av projektet från styrgruppens sida. Istället för att vara en mottagare av information och "Ja-" eller "Nejsägare" till projektgruppens olika förslag, har det alltså efterlysts en tydligare ledningsroll. Mot bakgrund av detta förslog payoff i slutet av sommaren 2013 att styrgruppen med jämna mellanrum bör träffas utan att projektgruppen är närvarande, för att "prata ihop sig"/påminna sig om vad man vill uppnå med projektet, vilka mål resp. part har med samverkan, att samtala om befogenheter, resurser och annat som hör till den verksamhet som projektet bedriver. Att träffas och konsolidera sig, men utan närvaro av projektgruppen. Så att man blir en tydligare aktör gentemot de senare. Detta är också något som i litteraturen om samverkan, nämns som viktiga åtgärder vid inledningen av ett samverkansarbete.⁷

⁷ Ibid.

Resultat

Medfinansierarna

Den externa finansieringen från EU:s sociala fond (ESF) är 5,8 av projektets budget på totalt 14,8 miljoner Skr. ESF levererar pengar till projektet var tredje månad. Dessa överföringar av pengar sker efter att projektet gjort en utförlig redovisning till ESF. En ansökan om utbetalning ska innehålla: lägesrapport, kopior av bokföringsunderlag, verifiering att utgifterna är betalda, samtliga ekonomiska underlag som styrker riktigheten i de redovisade uppgifterna. Medfinansieringen, som är utgifter för löner, ska verifieras med tidsredovisning (underskriven av behörig företrädare för medfinansieringen och den anställde), kopior på lönespecifikationer och grunduppgifter.

Från början bestämdes av styrgrupp och projektgrupp att hos varje part skulle ett antal personer utses som representanter för den aktuella partens personella insatser i projektet, även om den personen inte skulle komma att ha något konkret med projektet att göra, i form av att aktualisera deltagare. Totalt rörde det sig om 26 personer. Dessa personer tilldelades en schabloniserad procentsats som sedan låg till grund för tidsredovisningen till ESF. Anledningen till att detta beslut togs i styrgruppen var att försöka minska det administrativa arbete, som blir när kontaktnäten kring varje av Arbetslivscenters deltagare är så stora. Projektets administratör skulle sedan samla in och förmedla nödvändiga uppgifter till ESF, genom förfrågningar till handläggarna om insatser i projektet, frånvaro under perioden, etc.

Vid ett kontrollbesök av ESF uppdragades att denna metod för redovisning inte kunde godkännas vilket ledde till krav på revidering av all medfinansiering från projektets start februari 2011. Projektgruppen fick i uppgift att samla in korrekta uppgifter om vilka faktiska personer som arbetat mot projektet samt vilken tid man lagt ned. Arbetet med att rätta upp de tidigare rutinerna för uppgiftsinsamling och uppgiftslämnande till ESF tog mycket tid och kraft under våren 2013. Något som i viss mån naturligtvis även påverkade delar av det ordinarie arbetet i projektet.

En sak som kvarstår är att projektets administratör har ansvaret för beräkning av den tid som parternas handläggare arbetat för i projektet under kvartalet, en metod som förmodligen är mindre effektiv än om varje handledare gör egna noteringar som sedan rapporteras in till projektadministratören när det är dags att rapportera till ESF.

Deltagarna

Mål 2 och 3 är på ett mer konkret sätt kopplat till ALC:s deltagare. Först några ord om mål 3, som lyder:

”Ett Arbetslivscenter ska av målgruppen upplevas som ett fritt och fristående samhällslöst stöd som verkar för att på individuell basis bryta utanförskap och sysslöshet”.

Målet är en aning problematiskt på så sätt att det inte säger något om att deltagarna ska anse att det som görs vid ALC är framgångsrikt. Målet anger inte heller hur stor andel av deltagarna som ska uppleva det som anges i målet. En rimlig indikator på måluppfyllelse kan ändå vara att deltagare då och då spontant formulerar uttalanden som illustrerar en i någon mening annorlunda upplevelse av att besöka ALC jämfört med traditionella myndigheter. En genomgång av materialet från intervjuerna visar också på att flera av de intervjuade deltagarna uttrycker åsikter och upplevelser som indikerar att man upplever det annorlunda att besöka ALC än en traditionell myndighet. Nedanstående citat kan således sägas utgöra indikatorer på uppfyllelse av mål 3:

...”dom tog sig tid till att kartlägga i detalj. Vad har du kunnat? Finns det möjligheter att gå tillbaka dit? Så jag vill påstå att ALC har ändrat mig som person, gett mig inblick i hur jag hanterar vissa situationer, än vad Af gjort på fem, sex år. Helt fenomenalt!”

”Jag känner att jag liksom... dom hjälper mig att gå mot ett mål, väldigt bra, och de ger mig de verktyg som jag behöver, hjälper mig att se på hela bilden”.

”Det har känts... vi har bara pratat men alltså, de har varit väldigt lätta att prata med och hjälpsamma. Man är inte tveksam när man går därifrån, de har ganska klara besked och förra gången fixa dom att jag fick komma till en studievägledare. Så det känns bra. Det är inte så mycket rotande i bakgrunden, utan det har handlat om vad man har gjort och så.”

”ALC tar reda på allting åt mig så nu vet jag precis vad jag ska ta kontakt med och vända mig efter hjälp och de kan till och med kontakta dem åt mig om jag vill. Så det är det bästa som har hänt.”

”Mina kontakter med ALC har hjälpt mig så mycket, dels med en praktikplats, och när man går därifrån har man ett annat synsätt än när man kom dit. Dom har fått mig att förstå att det kan vara bra att tänka annorlunda, att träffa andra fast man är deppig t.ex.”

”Man får större förtroende, dom är mycket bättre, det går inte att jämföra. Det känns mer som att man pratar med kompisar liksom. Hos Fk känns att man går till en myndighet, och det känns att de (ALC) har tid att träffa en, det känns inte som att Försäkringskassan har”.

Det tycks finnas stöd för att ALC uppfattas som en ”fristående” part och aktör som inte formellt är knuten till den grupp myndigheter som en medborgare i behov av stöd normalt är hänvisad till. Ordet ”fri” i målformuleringen är aningen problematisk eftersom det inte närmare sägs i vilket avseende ALC ska uppfattas såsom varande ”fri”. Det ligger dock nära till hands att uppfatta både ”fri” och ”fristående” som uttryck för en form av självständig ställning och position i förhållande till både övriga aktörer/myndigheter på området liksom till de existerande regelverk som finns. I viss mån tycks det bland deltagarna finnas en uppfattning om att ALC är annorlunda i jämförelse med andra myndigheter.

Deltagarnas faktiska situation efter insatsen.

Återstående utrymme i rapporten kommer att ägnas åt det andra målet, som lyder:

”Fler människor i behov av samordnad hab-/rehabiliteringsinsats ska ges förutsättningar och möjlighet att beträda den reguljära arbetsmarknaden eller erbjudas återgång till arbete”

Eftersom materialet från deltagarintervjuerna inte är heltäckande utan handlar om ett urval, har istället ett mer heltäckande material om deltagarnas faktiska tillstånd i efterläget begärts in från projektet, för just detta syfte. Det handlar alltså om en beskrivning för varje individ som genomgått projektet vid en vald tidpunkt, med avseende på åtgärder, resultat, mm. En sammanställning av materialet återges i tabellerna 1-3.

Tabell 1. Aktualiserande handläggare, deltagare samt avvisade aktualiseringar.

Myndighet	Antal handläggare	Antal deltagare	Delt./handl.	Avvisade
Socialförvaltningen	11	14	1,3	3
Försäkringskassan	6	12	2	8
Arbetsförmedlingen	4	8	2	1
Landstinget	2	5	1,5	
Vård-/omsorgsförvaltningen	2	3	2,5	2
Summa:	25	42⁸	1,9	14

Av sammanställningen från projektgruppen framgår att det totala antalet personer som varit inskrivna som deltagare vid utgången av november 2013 är 48 st. För sex av dessa finns, av olika skäl, inga uppgifter vid denna tidpunkt. I övrigt framgår av materialet att handläggarna på Försäkringskassan varit flitigast att aktualisera deltagare till projektet, totalt 20 st. (oräknat de sex som saknas.) På andra plats kommer Socialförvaltningen (17 st.) och på tredje plats Arbetsförmedlingen (9 st.) När det gäller antalet inblandade handläggare är det istället Socialförvaltningen som toppar listan med nästan dubbelt så många som Försäkringskassan (11 resp. 6 st.) FK. Är med god marginal den part som fått flest aktualiseringar avvisade (8 st.)

⁸ Uppgifter saknas för sex deltagare.

Tabell 2. Resultat av insatser i ALC, november 2013.

Akt. part	Studier	Praktik	Avslut	Eget arbete	Daglig syssels.	Summa:
Socialförv.	1	9	2	2		14
Försäkringsk.	3	8			1	12
Arbetsförm.	2	4	2			8
Landstinget	2	2	1			5
Vård/omsorg	1	1			1	3
Summa:	9	24	5	2	2	42

Praktik och studier framträder som de främsta resultaten av insatserna i projektet, (24 resp. 9 st.) vilket inte torde komma som någon överraskning. Vid intervju med projektgruppen framgår att studier inte alls var tänkt som ett så framträdande alternativ som resultat för deltagarna, som det kom att bli när projektet väl kom igång. Totalt har 33 st. av de 42 deltagarna gått till praktikplats eller studier. Fem deltagare har avslutat projektet i förtid, varav två på eget initiativ. Två deltagare har själva ordnat arbete under projektiden och två har gått till Daglig sysselsättning/Mica. Återstår att se hur läget var vid tidpunkten för utskrivning för de deltagare som lämnat projektet.

Sjutton personer har blivit utskrivna från ALC vid slutet av november 2013. Av dessa saknas uppgift om tre personer, medan lika många har gått till undersköterskeutbildning. I övrigt kan sägas att spridningen över typer av åtgärder är ganska stor. En deltagare har gått till aspirantutbildning, en är timanställd och studerar och en deltagare har en lönebidragsanställning. Två har gått till Mica, två har fått sjukförsäkring etc. Detta handlar alltså om de sjutton deltagare som i slutet av november blivit utskrivna. (Se tabell sid. 21). 31 deltagare återstår att redovisa vid senare tillfälle.

Den sammanlagda bilden som förmedlas av materialet måste så här långt bli att "Fler människor i behov av samordnad hab-/rehabiliteringsinsats" faktiskt har getts "förutsättningar och möjlighet att beträda den reguljära arbetsmarknaden" genom deltagande i ALC. Även om det finns en ganska stor spridning på de typer av aktiviteter deltagarna befinner sig i vid tidpunkten för utskrivning, är ändå intrycket att projektet som sådant bedriver en förhållandevis effektiv verksamhet, när det gäller att hjälpa deltagarna ut på "den reguljära arbetsmarknaden" eller i studier. Låt vara att detta inte är samma sak som att deltagarna med automatik får stanna på de arbetsplatser man "beträder", även om så också kan ske i form av lönebidragsanställningar i vissa fall. Men för utvärderingens skull är detta, som redan konstaterats ovan, inte tillräckligt för att vi ska kunna konstatera måluppfyllelse. Det kan ju mycket väl hända att deltagarna kommit i praktik eller studier även om de inte blivit deltagare i ALC.

Tabell 3. Resultat utskrivna från ALC, november 2013.

Åtgärd	Antal
Mica	2
Sjukförsäkring	2
Röda Tråden	1
Föräldraledig	1
Inväntar SIUS	1
Översikt studier	1
Undersköterskeutb.	3
Aspirantutbildning	1
Timanställd/studier	1
Lönebidrags anst.	1
Info saknas	3
Summa:	17

Tillgänglighetsmålet

Projektets verksamhet har bedrivits i lokaler dit man kan ta sig med hiss. Det finns inga besvärliga trappsteg vid porten, porttelefon finns för enkel direktkontakt med personer i lokalerna. Inga övriga hinder kan heller sägas föreligga för den fysiska tillgängligheten i lokalerna. Däremot kan läget i sig, nog betraktas som mindre idealiskt för den fysiska tillgängligheten, med ganska starkt trafik utanför, trottoarkanter och inte alltid lättillgängliga parkeringsmöjligheter för ett ev. handikappfordon i direkt anslutning till adressen.

När det gäller Arbetslivscenters verksamhet i stort är det så att vad projektet handlar om är att för personer med vissa funktionsnedsättningar eller andra grunder till utanförskap, öka just tillgängligheten till den öppna arbetsmarknaden, antingen direkt eller indirekt genom hjälp till studier. På så sätt är ALC just ett tillgänglighetsprojekt, som har bedrivits med framgång (se bedömning av övriga mål). Tillgängligheten till själva projektets verksamhet har skett via en process där myndigheters handläggare har initierat en kontakt med projektet, följt av en bedömning av den aktuella personen hos ALC och, vid positiv utfall, därefter en första kontakt med deltagaren. Tillgängligheten har då och stängts vilket haft att göra med en begränsad personalstyrka i kombination med arbetsintensiva insatser för att nå framgång med deltagarna. Pro-

jektet har också haft besök av ESF:s processtöd i tillgänglighet (mars 2012), liksom att man har haft en dialog med Östersunds kommuns tillgänglighetssamordnare.

Enkel information om verksamheten har, förutom i skriftlig form av olika slag, funnits tillgängligt på projektets egen hemsida. Det har även funnits en jourtelefon dit deltagare kunnat vända sig i angelägna frågor på tider då kontoret varit obemannat. I intervjuer med deltagare har i flera fall också betonats att det personliga bemötandet varit en positiv för deltagarnas del. Dock har vissa deltagare också betonat att kontakter ofta tagits med dem från arbetskonsulenternas sida, via sms istället för telefonkontakt, vilket inte alltid upplevts som positivt. Slutomdömet är att ALC inte har några problem med att uppfylla målet om tillgänglighet.

Jämställdhetsmålet

Om jämställdhet är lika med en jämn könsfördelning så har ALC lyckats bra på jämställdhetsområdet; av de redovisade 42 intagna deltagarna är 22 män och 20 kvinnor. Det tycks också som att projektgruppen har haft en fortlöpande ambition att beakta jämställdhetsaspekten, förutom vid urval av deltagare till projektet, även vid sammansättningen av den egna arbetsgruppen. Vidare har projektgruppen deltagit i seminarium om jämställdhet som hållits av ESF:s projektstöd i jämställdhetsfrågor (januari 2012). Projektgruppen uttrycker i rapporter till ESF att man strävar efter ett otraditionellt förhållningssätt när det gäller idéer om praktikplatser och förslag på tänkbara utbildningar gent emot deltagarna. Det framkommer inte heller andra signaler vid intervjuer med deltagare. Eftersom jämställdhetsmålet inte åtföljs av några indikatorer för måluppfyllelseanalys handlar det istället om att göra en allmän bedömning. Bedömningen blir att projektet bedrivits på ett sådant sätt, med jämställdhetsperspektivet för ögonen, att målet kan betraktas som uppfyllt för projektet.

Om inte ALC vore – skuggkontroll av resultat

En central fråga i en utvärdering blir då att försöka besvara frågan: Hur kan vi vara säkra på att det är projektets insatser som orsakat måluppfyllelsen och inte något annat?

I många verksamheter finns s.k. externa faktorer som påverkar måluppfyllelsen. Externa faktorer kan vara motverkande eller stärkande för måluppfyllelsen. I arbetet med utvärderingen av ALC kan en extern faktor vara att en deltagare fått någon form av anställning eller kommit till studier av andra orsaker än de insatser projektet utfört. Det har också framkommit i intervjuer med deltagare att så har skett i något enstaka fall. Av deltagarintervjuerna att döma verkar det dock som att externa faktorer har haft inverkan på måluppfyllelsen i mycket begränsad omfattning. Men i en effektutvärdering måste det ändå göras försök att påvisa det kontrafaktiska tillståndet, dvs. vad som hänt med deltagarnas om de inte varit föremål för projektets insatser.

Inledningsvis ska sägas att det är omöjligt att ge ett säkert svar, vad det handlar om är att försöka göra en uppskattning. Eftersom det i projektet ALC inte finns tillgång till någon kontrollgrupp som resultaten för deltagarnas kan jämföras med, är en möjlig

alternativ metod för att göra en uppskattning av det kontrafaktiska tillståndet att genomföra en s.k. skuggkontroll. Det innebär att en jämförelse görs mellan det faktiska tillståndet för deltagarna å ena sidan, och en uppskattning av det kontrafaktiska tillståndet, å den andra.

Det material som ska beskriva det kontrafaktiska tillståndet kommer i detta fall från s.k. skuggkontrollutlåtanden, vilket alltså är uppskattningar eller kvalificerade bedömningar från intervjuer med personer som har särskilda förutsättningar att göra goda bedömningar av det aktuella sammanhanget. I det här fallet kommer materialet från fokusgrupperna/intervjuerna med de aktualiserande handläggarna hos resp. part i projektet. Även om bevisvärdet blir relativt lågt är metoden ändå användbar.

”Därutöver kan det skuggkontrollerade effektpåståendet bedömas som trovärdigt om det är förankrat i erfarenhet och logik”⁹

Den intressanta frågan är alltså inte bara – hur många av deltagarna har beträtt arbetsmarknaden eller inlett studier, under tiden de varit inskrivna på ALC? Utan också: Av de personer som beträtt arbetsmarknaden eller inlett studier under sin tid på ALC, hur hade det gått för dem om de inte kommit till ALC?

Svaren från handläggarna

Frågan har alltså ställts till handläggare vid de fem parterna som ingår i projektet. Utgångspunkt för dessa kontakter har varit ett formulär med namn som erhållits från projektgruppen. Ibland har det visat sig att en person som finns i formuläret inte har någon erfarenhet av projektet eller en mycket begränsad erfarenhet/inblick i projektets verksamhet. I några fall har handläggare som kontaktats gett tips på andra handläggare som har aktualiserat personer till ALC, i sådana fall har dessa också kontaktats.

Vård- och omsorgsförvaltningen/Mica (Fem respondenter)

Svaren på frågan ser lite olika ut, delvis beroende på vid vilken part man arbetar. Av naturliga skäl är det lättare för Micas handläggare att uttala sig om det kontrafaktiska tillståndet för de deltagare som kommer därifrån. Om en person är på Mica är det på beslut från någon av kommunens biståndshandläggare. Personen ifråga är då inte aktuell för den öppna arbetsmarknaden eller någon form av traditionell utbildning som syftar till anställning. Något förvånande är det endast tre personer som blivit aktualiserade från Mica och av dessa endast en som blivit antagen till ALC. Den personen har sedan gått till studier. Följande citat av en handledare vid Mica handlar om den deltagaren:

”Hon hade varit kvar på Mica, men jag är glad att hon får en annan chans”¹⁰.

⁹ Skrift om effektvärdering, av Ekonomistyrningsverket, s. 33.

¹⁰ Handläggare vid Mica, under fokusgrupp.

Försäkringskassan (tre respondenter)

Svaren på samma fråga ställd till handläggare vid Försäkringskassan blir lite blandade.¹¹ En handläggare, som själv inte aktualiserat någon deltagare men som övertagit tre deltagare av andra handläggare, svarar:

”En blev utskriven ungefär när jag tog över, en blev sämre så det funkade inte för henne medan den tredje personen ev. kommer att få anställning, och den personen hade blivit kvar hemma om inte ALC funnits”.

En annan handläggare, som aktualiserat relativt många deltagare, säger att hen sannolikt skulle remitterat personerna till Af om inte möjligheten med ALC funnits, men att personerna ifråga kanske fått mer stöttning på ALC. Denna handläggare gör ingen närmare bedömning än så.

En tredje handläggare vid FK svarar att de personer hon aktualiserat till ALC i det kontrafaktiska läget dels skulle varit betydligt mer ensamma, dels inte fått tillgång till den hjälp som projektet har inneburit till självkännedom om förmågor, önskningar, begränsningar mm. Denna handläggare tillägger också att deltagarna då skulle fått söka sysselsättning genom Af. Den fjärde intervjuade handläggaren vid FK erinrar sig två personer hen aktualiserat till ALC, varav den första inte var mogen, men...

”Den andra gick till studier, och det tror jag inte han hade gjort om han inte kommit till Arbetslivscenter. Då hade det nog blivit fortsatt aktivitetsersättning. Det blev liksom en annan vändning”.

Arbetsförmedlingen (fyra respondenter)

När samma fråga ställdes till handläggare vid Arbetsförmedlingen blev svaren något annorlunda. Här blir bedömningen att det mer handlar om att personen genom deltagande i ALC ofta kommer ut i arbete eller studier på kortare tid än om hen skulle ha varit aktuell hos Af. Här ser inte heller handläggarna att ALC gör något som de själva inte gör, men att konsulenter i projektet har förmånen att kunna låta arbete ta mer tid per individ och att det därmed går snabbare att komma till resultat för respektive person. Den sammanlagda bedömningen här blir således att deltagare visst kommit ut på praktikplats eller studier genom ALC, men att samma sak sannolikt skett i det kontrafaktiska läget, fast det då skulle ha tagit längre tid.

Vidare betonar handläggarna att det är bra att ALC finns, eftersom det innebär att det finns en aktör som de kan aktualisera personer till, som en åtgärd i strävan att få ut arbetssökande på arbetsmarknaden.

Landstinget (tre respondenter)

En av de intervjuade personerna vid landstinget, som aktualiserat deltagare, uppger att för två av de aktualiserade personerna, som antogs som deltagare, blev resultatet inte så bra. Konceptet passade dem så pass dåligt att deltagandet innebar en försening

¹¹ Detta kan delvis förklaras av att dessa handläggare intervjuades individuellt.

istället för en förbättring av läget. Båda personerna avbröt deltagandet vid ALC. Vidare svarar den intervjuade att för en av de övriga två deltagarna är det svårt att uttala sig om vad som skulle hänt vid ett icke-deltagande vid ALC. Den fjärde deltagaren har kommit ut på praktik genom projektet och där blir bedömningen att deltagaren inte skulle kommit lika långt utan ALC, istället hade hen förmodligen blivit hänvisad till Af.

Socialförvaltningen (fyra respondenter)

På kommunens socialförvaltning tycker handläggarna att det är svårt att besvara frågan om det kontrafaktiska tillståndet för de deltagare man aktualiserat. Nedanstående meddelande säger dock en del om hur handläggarna på Socialförvaltningen uppfattat projektets verksamhet i termer av nytta för de aktualiserade:

”Våra deltagare har fått ett professionellt bemötande av projektet med mycket respekt och helhetssyn. Alla har uppnått ett resultat som inte annars varit möjligt om de ej varit aktualiserade hos projektet.”

Citatet är en gemensam bedömning från fyra handläggare som tillsammans aktualiserat sex deltagare till projektet. Dock säger en av de intervjuade, beträffande en av de som aktualiserats, att hen kanske hade fått börja någon typ av praktik nu ändå, men att det säkert gått fortare genom ALC.

Analys och slutsatser

Nyttan med Arbetslivscenter

Då en skuggkontroll genomförs, genom fokusgrupper/intervjuer med de inblandade parternas handläggare, ges en ganska homogen bild av att uppskattningsvis ca 10 deltagare i ALC inte hade befunnit sig i samma läge i det s.k. kontrafaktiska tillståndet. Detta är ett resultat som torde kunna tolkas som att projekt Arbetslivscenter uppfyller mål nr. 2, utifrån de inledningsvis förda resonemangen om operationalisering och tillvägagångssätt för utvärderingsarbetet.

Förutom detta resultat, som alltså rätt klart verifierar projektets berättigande, framkommer också ett tydligt mervärde med projektet (se nedan).

Det går att se ett existensberättigande för ALC ur två perspektiv: Deltagarnas och handläggarnas. Flera av de handläggare som ingått i fokusgrupperna säger också att den verklighet som de har att arbeta i är sådan att det faktum att det finns en liten meny för parternas handläggare att ta hjälp av i form av tillfälliga verksamheter/aktörer upplevs som en betydande avlastning, samtidigt som det innebär reella möjligheter till ett mer fördjupat handläggningsarbete än vad parternas handläggare ibland har möjlighet att genomföra.

Det ska också betonas att det inte någon gång under arbetet med utvärderingen framförts signaler från parternas handläggare om att ALC:s verksamhet skulle upplevas som ett hot eller någon form av konkurrens, snarare är bilden att verksamheten upplevs som ett stöd och komplement till ordinarie verksamhet.

Gemensam bild av målgruppen

Förmodligen skulle de problem i samband med aktualiseringar som påtalats av en del handläggare, framför allt vid Arbetsförmedlingen, till ganska stor del kunna lösas genom mer/bättre kommunikation. Särskilt då mellan projektgruppen och de aktualiserande handläggarna – om egenskaper och förutsättningar hos de personer som ska utgöra projektets målgrupp. Det finns också ett forum för detta, som redan omnämnts ovan under rubriken ”medfinansierarna”. Tanken med dessa träffar är utmärkt och kanske är de aktualiseringar som skett med mindre god matchning delvis en effekt av att detta forum för tankeutbyte mellan projektgrupp och handläggare/medfinansieringsgrupp inte fungerat p.g.a. för låg närvaro. En möjlig förklaring till låg närvaro har redan behandlats ovan. Mycket tyder på att detta forum är viktigt och ansträngningar bör därför sättas in för att få det att fungera bättre.

Integritetsproblem vid kartläggning

Ett projekt av detta slag kan på många sätt jämföras med en forskningsstudie som genomförs i ordinarie verksamhet. Det handlar då inte minst om de principer som är vägledande på det etiska området. De principer som finns är:

Kravet på informerat samtycke, göra-gott-principen, principen att inte skada och rättvisepprincipen.¹²

Alla fyra principerna är förstås centrala. Att två deltagare berörts så illa av kartläggningens frågor att de tyckt sig komma i ett sämre läge än innan de antogs till ALC är en bieffekt med negativt förtecken. Dessa deltagare kom från psykiatrin och var uppenbarligen mer sköra än vad konsulenterna vid ALC haft anledning att tro. Även två andra deltagare har signalerat till sin handläggare att de upplevt frågorna som integritetskränkande. Därför skulle det vara bra om kartlägningsformuläret remitteras till projektarbetsgruppen, som ett led i kvalitetsarbetet, för att sträva efter en bättre anpassning av kartlägningsarbetets innehåll till deltagarnas förutsättningar.

Att projektarbetsgruppen i fortsättningen aktivt kommer att arbeta som en beredningsgrupp inför beslut om antagning av aktualiserade personer, verkar som bra beslut som borde minska riskerna för att sådana saker ska upprepas. Men lika viktigt är nog att projektgruppen har en pågående dialog med medfinansieringsgruppen om sitt arbete, för att hos de senare hålla bilden av målgruppen tydlig. Om motargumentet mot att revidera frågeformuläret lyder: Alla dessa frågor är nödvändiga för att nå resultat, måste motfrågan bli: Hur vet man det? Har man testat med att ta bort de frågor som kan förväntas upplevas som särskilt privata?

Väntan på besked/återkoppling

Det har varit ganska vanligt att både handläggare och deltagare i ALC framfört åsikten att det har gått lång tid innan man fått återkoppling i ärendet, i frågor som handlat om besked om praktikplats eller studier. Somliga deltagare har framfört åsikten mer i förbigående medan andra upplevt detta som ganska irriterande. Några citat från deltagarintervjuer får belysa detta:

”De har för mycket, de hinner inte med, de glömmar bort en, det är jobbigt när man inte mår bra och måste ringa och tjata”.

”Då upplever jag att de andra är mer tillgängliga, att de bryr sig också fast de inte kan göra så mycket, det är lättare att få kontakt med de andra. Så jag är besviken på ALC. De har inte hört av sig till min soc-handläggare heller”.

”Först skulle de göra en kartläggning, det tog evigheter. Jag vet inte vad den resulterade i. Samtidigt gjorde jag en ADHD-utredning. Kort och gott, det gav mig absolut ingenting. Jag tyckte inte att det gav någonting, det lät ju så himla bra, det blev längre och längre mellan mötena.”

”Dom har hjälpt mig mycket men är dåliga på att höra av sig. Mycket att göra för dom kanske.”

¹². Sundell, K. Att göra effektutvärderingar s. 59.

Projektgrupp - styrgrupp

En detalj av både praktisk och symbolisk betydelse är tillvägagångssättet när det fattas beslut vid styrgruppsmöten som bygger på förslag från projektgruppen. Det gängse tillvägagångssättet tycks vara att projektgruppen presenterar förslagen vid sittande möte, varpå styrgruppen har möjlighet att ställa frågor och diskutera och därefter gå till beslut. Det är ett tillvägagångssätt som knappast underbygger styrgruppens möjligheter att styra projektarbetet mer aktivt.

Styrgruppen skulle ha bättre möjligheter att vara aktiva om ett beslutsunderlag skickas ut tillsammans med kallelsen till mötet, detta underlag kan sedan styrgruppens ledamöter ta med sig till sina "enskilda" träffar/arbetsluncher då de kan diskutera det/de aktuella förslaget/förslagen. När det sedan är dags för styrgruppsmötet är man förberedda och kan agera med tydlighet, ställa de rätta frågorna mm. Genom att införa en sådan rutin skulle styrgruppen tillägna sig ett större inflytande över verksamheten än idag, vilket vore önskvärt och även efterfrågas av projektgruppen.

Implementeringsarbete

I enlighet med ett av projektets syften har vissa insatser gjorts under resans gång, mot förberedelser för implementering av verksamheten. I januari 2012 genomfördes ett analysseminarium med projektgruppen samt medlemmarna i styrgrupp och projektarbetsgrupp, då ett preliminärt resultat kunde presenteras som visade på framgångar med projektet. Senare under våren anlades ett visst fokus mot frågan om implementering av projektets verksamheter. En åtgärd från projektgruppens sida var att hyra in en konsult med särskild uppgift att ta upp frågan om implementering med parterna i styrgruppen.¹³ Det konkreta resultatet av detta blev att payoff fick i uppdrag att lyfta fram de viktigaste framgångsfaktorerna som ett underlag till ett seminarium om implementering, som senare hölls med styrgruppen i augusti.

Ytterligare ett steg togs i början av september då en workshop genomfördes med payoff, projektgrupp och styrgrupp samt med en moderator. Här gav payoff en bild av nuläget, dessutom fick styrgruppen tillfälle att diskutera en fortsättning tillsammans med den inhyrda moderatoren. Resultatet blev att styrgruppen beslutade gå vidare med implementeringsarbetet under hösten genom att föra diskussioner i resp. organisation för att på så sätt söka förankra tankarna om implementering. Till stöd i det arbetet finns bl.a. en beskrivning av tre tänkbara scenarios för hur en implementering kan komma att se, utarbetad av projektgruppen.

Här kan vara lämpligt att förmedla några frågor som kan fungera som stöd för det fortsatta arbetet med implementering:

1. När i tiden ska överlämnandet ske?
2. Vem/vilka ansvarar för överlämnandet?

¹³ Vid ett möte på Af i Östersund den 21/5 2012.

3. Är finansieringen för den långsiktiga driften säkrad? Om inte, hur ska man arbeta för att säkerställa den?
4. Vilka delar i den ordinarie verksamheten tänker man sluta att göra, för att frigöra resurser för den nya delen som man vill implementera?
5. Vilka framgångsfaktorer har man identifierat och som man kan använda sig av vid implementeringen?
6. Vilka fallgropar och risker har man identifierat och som man behöva kunna undvika eller hantera vid implementeringen?
7. Vad händer med projektorganisationen vid överlämnandet? Finns risker att man mister kunnig och motiverad personal? Hur ska man i så fall hantera detta?
8. Upplever den ordinarie verksamheten den nya verksamheten som ett hot? Om JA, hur ska man hantera detta?¹⁴

Frågorna bör gås igenom av personer i projektets styrgrupp, liksom av politiker och tjänstemän på relevanta positioner. Om projektet involverar fler organisationer, som i detta fall, måste frågorna förstås processas inom resp. organisation på de nivåer där mandat finns att formulera svaren.

¹⁴ Huldt, J. Lärande utvärdering – förutsättning för implementering och hållbar utveckling. Efter Vedung, E. Utvärdering i politik och förvaltning, 2009.

Framgångsfaktorer, mervärden och rekommendationer

Framgångsfaktorer

Vad är det då som lett till projektets framgångar? På den här punkten står sig intrycket från den tidigare presenterade arbetsrapporten. En viktig framgångsfaktor har varit tillgången till tid:

1. Möjligheten att reglera inflödet av nya deltagare, eller brukare/klienter. Genom att stänga intaget har arbetskonsulenter kunnat genomföra noggranna kartläggningar på individnivå, av personens förutsättningar, behov och intressen. Därifrån tas sedan steget att försöka finna en praktikplats eller en studieplats som matchar personens förutsättningar. Ett citat från arbetsrapporten förtjänar sin plats även här:

”Man borde inte få vara ett ärende hos en myndighet som någon av parterna, utan att något händer. Det skrivs fina handlingsplaner men ingen har tid att följa upp dem. Konstigt att vara beroende av ett projekt för det” (Handläggare).

2. Ingen myndighet. ”En form av fristad”. Individansvaret kvar hos handläggaren.

3. Inriktning: ”Vad kan du/vill du?”

4. Bra kontakter med näringsliv och handläggare.

5. Att överge ettårsgränsen för deltagande.

Projektets mervärden

I samband med de genomförda fokusgrupperna har det då och då framförts att aktualiserade deltagare kanske kommit i praktik eller studier även om de inte varit deltagare i ALC, men att det i så fall tagit längre tid. Betydligt längre tid. Vilket alltså innebär att denna tid förkortats i och med deltagandet i projektet. Här har vi således ett viktigt mervärde.

Ökad förståelse hos parterna för varandras uppdrag, förutsättningar etc.

Ett annat mervärde är den avlastning som projektet inneburit för parternas handläggare.

Rekommendationer

R1. Inför som rutin att skicka ut underlag till styrgruppen inför styrgruppsmöten där projektgruppen kommer att lägga någon form av förslag. Styrgruppen bör inför mötet träffas ”enskilt” för att diskutera beslutsunderlaget som ett led i konsolideringsarbetet.

R2. Gör ansträngningar för att uppdateringsmöten mellan projektgrupp och handläggare ska bli mer välbesökta; gör träffsäkra inbjudningar med personer som varit aktiva med aktualiseringar sedan förra mötet. Om tidsbrist kan vara en bidragande orsak till frånvaro, inbjud till arbetsluncher som bekostas av projektet.

R3. Ge projektarbetsgruppen i uppdrag att remissbehandla kartlägningsformuläret för att öka dess tillämplighet på alla delmålgrupper samt för att minimera risken att deltagare uppfattar vissa delar av kartläggningen som integritetskränkande.

R4. Begränsa intaget av deltagare mer, alt. utöka projektgruppen, för att förkorta väntan på besked/återkoppling till deltagare och handläggare.

Referenser

Tryckta källor:

Måluppfyllelseanalys. Vägledning från Ekonomistyrningsverket. Stockholm 2006.

Huldt, J. Lärande utvärdering – förutsättning för implementering och hållbar utveckling. Paper om lärande utvärdering, Mälardalens Högskola, VT 2013.

Jakobsson, K/Seing, S. Arbetsmarknad och Arbetsliv, nr. 1 våren 2013.

Lägesrapport ALC, februari-mars 2011.

Processbeskrivning ALC (ppt).

Sundell, K. Att göra effektutvärderingar. Gothia Förlag, Stockholm 2012.

Ördell, T/Hillborg, H. På väg mot ett självständigt liv? Rapport 2013:3. Kommunförbundet, FoU Västernorrland.

Intervjuer:

Projektdeltagare

Styrgrupp

Projektarbetsgrupp

Projektgrupp

Handläggare