



ESF - FÖRSTUDIE GRÄNSGÅNGARE DNR. 2022/00116

1. SAMMANFATTNING

Arbetet med ESF Förstudien Gränsgångare startade med bildandet av en Regional utvecklingsgrupp bestående av sex samordningsförbund i Västsverige. Tanken om ett gemensamt ESF-projekt har funnits med sedan starten. När så ESF utlyste möjlighet att söka pengar till förstudie i början av år 2022, bestämde sig utvecklingsgruppen för att ansöka om det. Ansökan gjordes och beviljades för perioden 1 april till sista november 2022. I förstudien deltar samordningsförbunden; BÅD-ESÅ, Göteborg, Halland, Södra Vänern, Väst och Älv & Kust, med tillsammans 28 kommuner och 1,4 miljoner invånare.

I förstudien har ett antal gemensamma teman identifierats; Gränsgångare, Jobb- och indikatorprojektet (BIP), Tillitsbaserad styrning och ledning, Tjänstedesign, Lex Heller, Horisontella principer, samt Transnationellt samarbete, områden som har noggrant belysts för att sedan eventuellt kunna ligga till grund för en gemensam ESF-ansökan. Samtliga förbund har varit delaktiga i själva förstudien och ingått i olika arbetsgrupper och de olika grupperna har träffats för att diskutera sina olika teman. Vid avstämningar har de olika temagrupperna redovisat sitt arbete till utvecklingsgruppen. Därutöver har respektive förbund arbetat med lokala problem- och behovsanalyser. Den gemensamma projektledningen har hållit samman arbetet och gjort sammanställningar.

En gemensam styrgrupp bildades där samtliga deltagande förbund är representerade. Förbundschefer och respektive förbundsstyrelses ordföranden ingår i styrgruppen, tillsammans med projektledningen.

Under förstudien har en omfattande omvärldsanalys genomförts, bestående av en sammanställning av 26 olika rapporter och analyser, i syfte att ge en heltäckande bild av de konsekvenser som uppstår på grund av de problem som identifierats. Bland annat kan det konstateras att kvinnor har en högre grad av offentlig försörjning (sjukpenning, försörjningsstöd med mera, sammantaget) än vad män har, i samtliga kommuner. Det finns skillnader mellan stad och land, framför allt i de norra delarna, som också har en högre grad av offentlig försörjning hos invånarna.

Gruppen långtidsarbetslösa riskerar att bli den största gruppen hos Arbetsförmedlingen. En grupp som, generellt, behöver omfattande stöd för att nå arbetsmarknaden. Dessa kvinnor och män har ofta låg konkurrensförmåga. Det betyder inte att de inte kan arbeta, utan att de



har svårt att slå sig fram i konkurrensen om jobben. Det är en grupp där problematiken ofta är komplex och där behoven av samordnade insatser är tydlig, en grupp som också har rätt att lyckas. Den målgrupp som samordningsförbunden jobbar med bedöms också vara den grupp som ESF prioriterar.

Förstudien har sammanställts i denna rapport. Inom förstudien har även dokumentation och arbetsmaterial sammanställts i ett dokument som kan användas av förbunden framöver.

När förstudien startade utgick utvecklingsgruppen från att förstudien skulle generera en ansökan till ESF. I och med att en ansökan om projekt Gränsgångare redan är gjord, är det målet redan nått. Samordningsförbunden Älv & Kust och Väst, samt Finsam Göteborg har redan innan förstudiens slut gått samman och lämnat in en ansökan till ESF för ett gemensamt projekt. Det förbereds för ytterligare en ansökan. Samordningsförbunden Södra Väner, BÅD-ESÅ och eventuellt också Väst, står bakom den ansökan.

Projekten har stora likheter och många möjliga samarbetsdelar. Förstudien har gett uppslag till ännu fler projektidéer, så det kan komma att utmytna i ännu fler projekt så småningom. Projekt som är lite olika men med samma tydliga ambition – Att göra mer för fler!

Bilaga: Dokumentation och arbetsmaterial 221130

2. RESULTAT AV OMVÄRLDSANALYS

Samordningsförbund är en gemensam organisering mellan kommuner, regioner, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, inom ett överenskommet geografiskt område. Samordningsförbunden lyder under Lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (2003:1210), som trädde i kraft år 2004. I propositionen till lagstiftningen (2002/03:132) lyfts hur personer med sammansatta problem riskerar att hamna i en gråzon, när individens problematik inte ryms inom en myndighets ram. Det är nu 20 år sedan propositionen till lagstiftningen kring finansiell samordning skrevs. Under åren har flera förvaltningspoliska förändringar genomförts och myndigheters uppdrag förändrats. De renodlingssträvandena som uttrycktes då, fortsätter och utvecklas i nya former. En tydlig förändring inom välfärdsområdet är att fler privata aktörer som utför tjänster, som tidigare skedde i offentlig regi, har tillkommit.

Nu och sedan några är tillbaka pågår en omfattande förändring inom det arbetsmarknads- politiska området. Inriktningen är att Arbetsförmedlingen har myndighetsansvar och ansvar för att det finns en välfungerande arbetsmarknadspolitisk verksamhet i hela landet, men att matchande och rustande insatser i huvudsak ska utföras av fristående aktörer (Ds 2021:27).



För berörda personer innebär förändringen att Arbetsförmedlingen gör en arbetsmarknads- politisk bedömning och beslutar om eventuella programinsatser. I nästa steg har personen kontakt med kompletterande aktör som ger stöd genom rusta- och matchinsatser.

Arbetsförmedlingens reformering och minskade närvaro har uppfattats som påtaglig under de senaste åren. Mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna finns dock historiskt ett nära samarbete kring enskilda människors situation.

Det finns idag flera nivåer för samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna, både på strategisk och operativ nivå. Reformeringen av Arbetsförmedlingen och pandemin har tillsammans lett till att samverkan haft sina utmaningar. Detta arbete har återupptagits på alla nivåer, till exempel via kommunalförbunden och de nya lokala överenskommelserna med kommunerna, där Arbetsförmedlingen har fått ett uttalat ansvar att samverka med kommuner både strategiskt, men också på individnivå. I den förändring som pågår inom det arbetsmarknadspolitiska området finns fortsatt oklarheter, särskilt kring de personer som är i behov av arbetslivsinriktad rehabilitering.

Hur myndigheters uppdrag, organisering och fördelning av arbetsuppgifter förändras påverkar det landskap som människor behöver förstå och möta, för att få det stöd de behöver. För de personer som propositionen lyfte fram (2002/03:132), har det idag växt fram en helt ny geografi av aktörer, som de har att förhålla sig till.

Ett annat exempel kan ges ifrån kommunernas strävan att införliva digitala funktioner. Ansökningar om försörjningsstöd går mot att göras robotiserat, så kallade e-tjänster. Den personliga kontakten ges endast när det finns en specifik önskan om det. Vad detta innebär för personer med särskilda behov av stöd har det ännu inte forskats om, men det finns anledning att befara att detta medför svårigheter för människor som har svårt att tillgodogöra sig information och uttrycka sina behov, på grund av till exempel språkliga, psykiska eller neuropsykiatriska nedsättningar.

I de förändringar som sker hos myndigheter och organisationer, uppstår ständiga gränsförflyttningar. I dessa gränsförflyttningar uppstår nya frågor, nya problem och nya utmaningar. För människor som ska navigera mellan dessa gränser ökar risken att "falla mellan stolarna". (Omgiven av Grängsgångare – Framväxten av nya samverkansroller i offentlig sektor, Heiti Ernits, 2018). Hur ska människor i behov av samordnat stöd få sina rättigheter tillgodosedda, då dessa gränser blir allt svårare att navigera emellan? Svaret på frågan är, att få stöd av en grängsgångare!

Inom förstudien har en fördjupad problem- och behovsanalys genomförts kring de personer som står utanför arbetsmarknaden eller har svårigheter att komma in på arbetsmarknaden på grund av en sammansatt problematik, som gör att de har svårt att tillgodogöra sig det



stöd som finns hos samhällets institutioners ordinarie utbud. Problem- och behovsanalysen har särskilt beaktat yrkesfunktionen gränsgångare och metoden Tjänstedesign.

I förstudien identifierades ett antal gemensamma teman; Gränsgångare, BIP, Tillitsbaserad styrning och ledning, Tjänstedesign, Lex Heller, Horisontella principer och Transnationellt samarbete, som skulle belysas noggrant inom förstudien och sedan eventuellt ligga till grund för en ESF-ansökan. Samtliga förbund har varit delaktiga i själva förstudien och ingått i olika arbetsgrupper och de olika grupperna har träffats för att diskutera sina olika teman.

Under arbetet med förstudien har en omvärldsanalys genomförts, utifrån 26 rapporter och analyser, i syfte att ge en så heltäckande bild som möjligt, av de konsekvenser som uppstår på grund av de identifierade problemen:

1. Samordningsförbund.
2. Europeiska Socialfonden (ESF).
3. Arbetsförmedlingen- reformeringen av arbetsförmedlingen.
4. Försäkringskassans insatser för personer med funktionsnedsättningar.
5. Regionen - Hälso- och sjukvården, samt psykiatrien.
6. Kommuner – arbetsmarknadsenheter/insatser, samt projekt.
7. Unga som varken arbetar eller studerar (UVAS).
8. Förbättrat samarbete mellan aktörer; BIP/Gränsgångare/ Tillitsbaserad styrning och ledning.
9. Finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

Samordningsförbundens samverkansparter (Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, regionerna och kommunerna) har dessutom, under de senaste fyra åren, producerat flera intressanta rapporter.

Det viktigaste som rapporterna lyfter fram och som har bäring på förstudien är:

Många kvinnor och män står långt från arbetsmarknaden och gruppen ökar, trots en bättre konjunktur. Efter 36 månader av arbetslöshet är skillnaden i princip obefintlig, mellan grupperna med eller utan funktionsnedsättningar, i att få arbete. Åtgärder för arbetslösa i 36 månader (utan funktionsnedsättningar) är i stort sett obefintliga. Gruppen Unga som varken arbetar eller studerar är stor, samt svår att nå och de hamnar ofta i en svår situation, i övergången från skola till arbetsliv.

Det mångfacetterade samhället orsakar svårigheter för människor att bibehålla ett holistiskt perspektiv och det finns flera organisatoriska mellanrum, där människor riskerar att hamna. Arbetsmarknadsenheterna/insatserna i kommunerna behöver kompletteras med nätverksbyggare (gränsgångare), som stödjer processer i utförarleden, i samverkan med övriga



samhällsresurser. När det gäller samverkan och samarbete över lag finns stöd för att större projekt, ger större möjlighet till strategisk påverkan och ökad legitimitet.

Regionen brottas med de skillnader som finns mellan land och stad, samt av gleshetsfrågor och urbanisering. Omorganisering av myndigheter, samt centralisering av desamma har medfört att till exempel Arbetsförmedlingens och specialistvårdens verksamhet har påverkats. Det finns en obalans mellan kompetensen inom arbetskraften och den kompetens som arbetsmarknaden efterfrågar. En ökad digitalisering och arbete på distans förutsätter ett väl utvecklat samspel mellan olika servicevägar in till myndigheterna, vilket ställer nya krav på medborgarna.

Det finns erfarenheter av att parallella insatser och Tjänstedesign har fungerat bra för målgruppen och även tillgången till olika professioner och stödinsatser, samlat på ett ställe.

Statistik

Inom statistikdatabasen (BAS) från SCB kan utläsas att antal arbetslösa ungdomar (16–29 år), har minskat med 35% mellan mars 2021 och mars 2022. Detta gäller enbart de unga som är folkbokförda i en av förstudiens 28 kommuner och som är inskrivna som öppet arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. Arbetslösa utrikesfödda personer i förstudiens område (16–64 år) minskade med genomsnitt 20%. De personer som får arbete har i flest fall minst gymnasieutbildning eller högre. Samtidigt som det finns en positiv utveckling för dessa grupper, kan det konstateras att antalet arbetslösa i mer än 24 månader har stigit under samma period.

I maj månad år 2022 konstaterades att bland de personer som är aktuella hos Arbetsförmedlingen i hela landet, så har över 50% varit aktuella mer än ett år, samt har över 100 000 personer varit aktuella som arbetssökande mer än två år. De människor som står långt från arbetsmarknaden har således stora svårigheter att få arbete, även under en gynnsam konjunktur.

Målgrupperna

Den övergripande målgruppen för förstudien är kvinnor och män som står långt från arbetsmarknaden och som på grund av sammansatt problematik, inte i tillräcklig omfattning kan tillgodogöra sig det stöd, som samhällets institutioner i sina ordinarie utbud erbjuder. Det ska finnas ett behov av ett samordnat stöd från minst två av parterna inom samordningsförbunden. Det är till exempel personer som varit arbetslösa eller sjuka länge, unga som står utanför arbetsmarknaden, samt utrikesfödda, alla med ett omfattande behov av samordnat stöd.



Kvinnorna är överrepresenterade när det gäller antal som erhåller offentlig försörjning i någon form (sjukpenning, försörjningsstöd, aktivitetsstöd, A-kassa, sjuk- och aktivitetsersättning). Framför allt märks detta i sjukpenningsstatistiken. Kvinnor har fler dagar med sjukpenning än män över lag, även på riksnivå. Orsakerna till detta är självklart många. Psykiatriska diagnoser är mer förekommande hos kvinnor än hos män, samtidigt som de är de vanligast förekommande sjukskrivningsorsakerna. Orsaker kan vara att kvinnor ofta arbetar inom fysiskt och psykiskt utsatta arbeten, kombinerar hemarbete med arbete, har oregelbundna arbetstider, samt osäkra anställningsförhållanden. Därtill kan finnas mer svårbedömda orsaker, såsom hur vården tar hand om och identifierar hälsa hos kvinnor och män, samt könsskillnader i att acceptera psykisk ohälsa. I de kommuner som deltagit i förstudien kan konstateras att tre kommuner ligger under riksnittet för antal sjukpenningdagar, medan 25 ligger över riksgenomsnittet. Spridningen är dessutom stor mellan kommunerna i området, från cirka två dagar i genomsnitt till fyra dagar i genomsnitt per år.

När det gäller statistik över utbetalt försörjningsstöd (ekonomiskt bistånd), så skiljer det inte så mycket mellan könen. Ungefär hälften av kommunerna ligger under riksgenomsnittet och andra hälften över. Däremot skiljer det sig ganska så markant mellan olika kommuner i området, från 0,3% i genomsnitt i Grästorp, till 2,8% i Hylte.

För att få tillgång till adekvat arbetslivsinriktad rehabilitering krävs ofta av individer att de har en förmåga att vara med och driva processen framåt, att som individ själv ta reda på vilka rättigheter hen har hos olika myndigheter och aktörer. För de målgrupper som avses i förstudien, är detta ofta en stor svårighet att hantera.

Stad och land

Det finns skillnader mellan stad och land, framför allt i de norra delarna av förstudiens område, som också har en högre grad av offentlig försörjning hos invånarna. Regionen brottas med effekterna av skillnaden mellan land och stad, gleshetsfrågor och urbanisering. Förutsättningarna för att hantera detta varierar stort i regionen.

Utmaningar som glesheten innehåller demografiskt är; tillgång till vård, skola, omsorg och arbetstillfällen. Det kan för målgruppen vara svårt att få tillgång till myndigheter, vilket riskerar att leda till en otydlig situation i mellanrummen eller i värsta fall att hamna helt utanför systemet. I flera av de mindre kommunerna har myndigheter avvecklats som ett led i centralisering av verksamheterna. Detsamma gäller för specialistsjukvård, främst psykiatri. Det försvårar för de kvinnor och män som har ett långvarigt utanförskap med sig. Kontakten



med aktuella instanser kompliceras genom långa transportsträckor, ofta kommunalt, vilket är tidskrävande och drabbar personer med till exempel fobier och tvångssyndrom.

En utmaning för mindre kommuner är, att till exempel vid planering av insatser, kunna nå specifika grupper. Ofta krävs ett samarbete mellan flera kommuner, då invånarantalen är så pass låga. I större kommuner är det lättare att arbeta mer målgruppsindelad, då befolkningsunderlaget är större. Detta påverkar även planering för ansökningar om ESF-medel. Det finns ett större utbud av insatser i större kommuner, vilket medför att den enskilde får större förutsättningar att finna lämplig insats eller aktivitet.

Omvärldsanalysen är ett "levande dokument", då omvärlden hela tiden är föränderlig, vilket inte minst pandemin och kriget i Ukraina visar. Kommande projekt eller samverkan i den Regionala utvecklingsgruppen kommer att ha en ständigt pågående omvärldsbevakning, som får ge stöd och vara vägledande i det gemensamma arbetet.

Källhänvisning anges i slutet av rapporten.

Bilaga: Bildspel Omvärldsanalys

3. PROBLEMANALYS

Många människor idag står utanför arbetsmarknaden

Förstudien kan genom statistik och genomförd omvärldsanalys bekräfta att många människor idag står utanför arbetsmarknaden eller har svårigheter att komma in på arbetsmarknaden. Det finns hos många av dessa personer resurser, som inte tas tillvara och de ges därför inte möjlighet att bidra utifrån sina förutsättningar. Hinder för att komma ut i arbete kan vara kompetensbrist, sociala, fysiska och psykiska hälsoskäl, som begränsar personens möjligheter att få ett arbete. Det finns också strukturella hinder i samhällets organisering som gör att stöd, som skulle kunna undanröja de hinder som dessa personer möter för att få ett arbete, inte alltid finns att få.

För att stödja människor som har svårigheter att komma in på arbetsmarknaden krävs lösningar som ser till den enskilde personens specifika situation och behov. Så är inte samhällets organisationer uppbyggda. Samhällets institutioner utgår från att människor har förmåga att på egen hand hantera sitt liv och stödet utgår ifrån generella metoder, som möter det stora flertalets behov.

På samma sätt som dessa personer har svårigheter att komma in på arbetsmarknaden utan stöd, så riskerar kontakten med myndigheter att bli svår. För att möta personer med



svårigheter att nå arbetsmarknaden, krävs individcentrerade och individuellt anpassade insatser, samt samverkan mellan myndigheter och professioner.

Heiti Ernits har forskat på framväxten av gränsgångare i offentlig sektor (Omgiven av Gränsgångare – Framväxten av nya samverkansroller i offentlig sektor, 2018). Gränsgångare är medarbetare vars uppgift är att gå emellan de organisatoriska mellanrummen. De arbetar med att lösa problem som inte kan avhjälpas inom den egna arbetsgruppen, avdelningen eller organisationen. Med den utveckling som skett i offentlig förvaltning med betydligt fler aktörer och nya gränssnitt, har behovet av funktionen gränsgångare ökat, menar Heiti Ernits. För de individer som är i behov av samordnat stöd behövs gränsgångare. De behövs i större omfattning, men också på fler ställen.

Gemensamt för samtliga samordningsförbund är dess uppdrag att samordna arbetslivs-inriktad rehabilitering för personer med behov av samordnat stöd. Nationellt direktiv om hur stödet skall utformas saknas. Utformningen varierar därför mellan olika förbund beroende på tidigare erfarenheter eller ekonomiska förutsättningar.

Det finns dock ett antal gemensamma faktorer mellan professioner som arbetar i samverkan, rollen som gränsgångare är en sådan. Samtliga rehabvägledare eller motsvarande funktioner hos de samverkande förbunden navigerar mellan myndigheterna och deras regelverk, samt näringslivet och dess behov. Utgångspunkten är att finna lösningar för deltagarnas väg mot arbete eller studier.

Den övergripande målgruppen i förstudien är således de personer som på grund av sammansatt problematik inte i tillräcklig omfattning kan tillgodogöra sig det stöd, som samhällets institutioner i sitt ordinarie utbud erbjuder. Många av dessa människor har svårt att manövrera i och mellan olika myndigheter. Detta kan utläsas från att samordningsförbunden sedan lång tid haft insatser just för denna målgrupp, samt haft professioner som har i uppdrag att stödja och lotsa i en alltmer komplicerad välfärdsorganisation.

Kunskap och erfarenhet har visat att för att möta människor med svårigheter att nå arbetsmarknaden krävs metoder som möter människorna där de är, verksamheter och insatser som har förmåga att möta individuella behov, samt samverkan mellan myndigheter, för att skapa kontinuitet för individen att nå arbetsmarknaden.

Områden som varit aktuella för förstudien är:

- Socialt innovativa arbetssätt och metoder för att stödja kvinnor och män som saknar förankring på arbetsmarknaden.

Hur kan vi nå dem som vi inte når? Hur kan vi stödja individer som på grund av myndigheternas organisatoriska gränser hamnat i mellanrummen?



Evvy Almstrand, Helene Bergenhäll, Rick Mulder

2022–11–30

- Gränsgångare.
Hur kan rollen som gränsgångare inom arbetslivsinriktad rehabilitering synliggöras och utvecklas. Vilka kompetenser krävs för att som medarbetare arbeta i mellanrummen? Hur kan organisationerna och våra samverkanspartners bättre möta individens samlade behov?
- Tillitsbaserad styrning och ledning i samverkan.
Hur stödjer och leder vi gränsgångare och hur fångar vi upp deras erfarenheter och insikter för att underlätta i arbetet med individer i behov av samordnat stöd.

Under förstudien har genomarbetade problem- och behovsanalyser lett till planerade utvecklingsområden. Syftet har varit att nå ny kunskap och nya arbetssätt, samt nya samverkansmodeller, för att bidra till en inkluderande arbetsmarknad, så att fler människor med sammansatt problematik kan nå arbete och studier eller närma sig arbetsmarknaden.

Förstudien har riktat sig mot insatser på individ-, organisation- och strukturnivå:

Individnivå

Många kvinnor och män med sammansatt problematik och behov av samordnat stöd, får idag inte tillgång till stöd eller insatser. För att få tillgång till adekvat arbetslivsinriktad rehabilitering krävs ofta att det finns en förmåga att vara med och driva processen framåt, att som individ själv ta reda på vilka rättigheter hen har hos olika myndigheter och aktörer. Inte sällan förutsätter det också att det finns goda kunskaper i det svenska språket. Det kan för målgruppen vara svårt att få tillgång till myndigheter, vilket riskerar att leda till en otydlig situation i mellanrummen eller i värsta fall att hamna helt utanför systemet, vilket leder till ekonomisk utsatthet, svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden eller återinträda på arbetsmarknaden.

Samordningsförbunden vill utveckla metoder och stödja individerna att driva sina egna ärenden, så att fler får tillgång till samordnat stöd, för att kunna nå eller närma sig arbete och studier. Genom ett rättighetsbaserat förhållningsätt har förstudien främst fokuserat på alla människors rätt till arbete och särskilt den därtill kopplade rätten till stöd och utbildning, som kan underlätta individens möjlighet att åtnjuta rätten till arbete.

Starkt kopplade till denna rättighet finns även rätten att inte bli diskriminerad, rätten till information, rätten till delaktighet i beslut som rör individen, samt rätten till utbildning. Dessa mänskliga rättigheter har varit en utgångspunkt och en analysram för arbetet inom förstudien.

Organisationsnivå

Att som professionell arbeta med individer med sammansatt problematik som har behov av samordnad arbetslivsinriktad rehabilitering, förutsätter inte bara rätt kompetens, utan också att det finns hållbara strukturer och förutsättningar för samverkan.



Heiti Ernits lyfter i sin rapport upp att nya mellanrum uppstår i varje förändring som påverkar offentlig förvaltning. Exempelvis deltar fler aktörer i planering och produktion av välfärdstjänster än tidigare. I dessa mellanrum växer nya roller och professioner fram. Gränsgångare i dessa mellanrum behöver hantera hierarkier i den egna förvaltningen, sociala nätverk som följer av samverkan och samarbete över organisations-, förvaltnings- och organisationsgränser. Detta är en roll klämd mellan flera olika världar. Det krävs stöd i rollen som gränsgångare och formaliserade verktyg för stödet bedöms som viktigt.

Att vara en gränsgångare, menar Ernits, ställer krav på följande förmågor:

- Koordinatorer: Planering, samordning, monitorering, service.
- Tolkare: Kommunikationsförmåga, inlyssnande, översättare, kulturförändrare.
- Nätverksbyggare: Diplomati, köpslående, politisk skicklighet, övertalning.
- Entreprenör: Uppstartare, systemtänkare, opportunist, innovativ, katalysator.

Förstudien har påbörjat en utforskning av rollen som gränsgångare inom området arbetslivsinriktad rehabilitering. Yrkesrollen gränsgångare har inom förstudiens ram synliggjorts och tydliggjorts inom samordningsförbunden och parterna.

Behovet av gränsgångare är än mer angeläget, med beaktande av ökade antalet aktörer, inte minst inom arbetsmarknadsområdet, vilket medfört nya gränser. Gränsgångare kommer att behövas i större omfattning, men också hos fler organisationer om enskilda individers behov av samordnat stöd ska fångas upp. Bedömningar och beslut från myndigheter behöver samverka parallellt runt individen och aktiva insatser ges till stöd för en positiv utveckling. Här är BIP-forskningen ett viktigt stöd i hur arbetet kring individens situation planeras och genomförs av berörda myndigheter och organisationer.

Strukturnivå

En förstärkt samverkan mellan aktörerna inom arbetslivsinriktad rehabilitering och som alltid har individen i fokus, bidrar till ett inkluderande arbetsliv för flera.

Mervärdet i förstudien är att det är flera samordningsförbund som samverkar kring gemensamma problem, vilket ökar möjligheten att vara strukturlös. Inom förstudiens ram har samverkan påbörjats mellan sex samordningsförbund, samverkan som med stor sannolikhet kommer att fortgå även efter förstudiens avslut.

Det regionala utvecklingsarbetet och förstudien har skapat en god grund för fortsatt nära samarbete mellan förbunden och eventuella projekt som drivs. De olika förbunden har liknande behov av kompetensutveckling och det finns en fortsatt efterfrågan om kunskapsutbyten. Gemensamma kompetens- och utvecklingsinsatser, samt samorganisering av utbildningsinsatser, skulle kunna bidra till ökad kostnadseffektivitet hos förbunden.



Under förstudien har dessutom lyfts en idé om en styrgrupp för samtliga ESF-projekt som drivs av samordningsförbund i området.

Sammanfattning av problem som förstudien definierat

- Ett stort antal kvinnor och män får idag inte det stöd som de är i behov inom de ordinarie myndigheterna, när det gäller aktiviteter och insatser, som syftar till en återgång eller inträde till arbetslivet. Det gäller främst kvinnor med långvariga sjukskrivningar, unga vuxna som inte arbetar eller studerar, samt kvinnor och män som varit arbetslösa länge. Insatser av förrehabiliterande karaktär saknas ofta, liksom stödinsatser för de som varit arbetslösa i mer än tre år. Dessa personer behöver dessutom ofta ett samordnat stöd av olika myndigheter och professioner.
- Eftersom samordningsförbunden vänder sig till kvinnor och män med behov av samordnat och omfattande stöd, är organiseringen av förbunden en viktig fråga. Strukturerna för samverkan behöver ständigt förbättras och anpassas efter omvärldens förändringar. Det finns stora vinster med att gemensamt över samordningsförbundens gränser och tillsammans med parterna arbeta för en bättre samverkan och på så vis även kunna arbeta med strukturpåverkan. Det finns en styrka i att arbeta gemensamt och ha ett kunskaps- och erfarenhetsutbyte. Allt för att bidra till förbättringar för de kvinnor och män som är i behov av stöd. Här är Lex Heller ett bra verktyg att arbeta vidare med.
- Valfärdsinstitutionerna har blivit allt mer stringenta i sina uppdrag, som ett led i att öka kvalitet och expertis, men på bekostnad av ”stuprör” och otillgänglighet. Det finns därför behov av att förstärka och utveckla befintliga yrkesprofessioner med gränsgångare, som konkret kan stödja den enskilde individen med att manövrera i olika mellanrum som uppstått. Den så viktiga rollen som gränsgångare behöver synliggöras och tydliggöras.
- Metoder och förhållningssätt behöver anpassas efter den verklighet som utsatta kvinnor och män lever i. Idag finns ett synsätt som till mångt och mycket bygger på ”ett trappsteg i taget”, vilket kan vara nog så bra. Det finns dock möjligheter och utmaningar i att arbeta med parallella insatser i stället. Behovet av införandet av BIP som förhållningssätt med flera samverkande parter, införandet av progressionsmätning, samt stöd för arbete med parallella processer i arbetslivsrehabiliteringen, är gemensamt för alla sex samordningsförbund. Andra metoder och förhållningssätt att utforska vidare är Tjänstedesign och Mänskliga Rättigheter. Metoder behöver dessutom utvecklas för att tillgodose målgruppens behov, att kunna erbjuda lågtröskelverksamheten som riktar sig speciellt till de kvinnor och män som står mycket långt från arbetsmarknaden och som ofta befinner sig i ett tidigt skede i den arbetslivsinriktade rehabiliteringen.



- Tilltro till de professionella leder till tilltro till deltagarna, som i sin tur leder till ökad möjlighet till arbete eller studier för deltagarna. För att nå bästa resultat kring arbetslivsinriktad rehabilitering, krävs en diskussion och analys av den styrning och ledning som ska råda inom verksamheterna, där just tillitsbaserad styrning- och ledning, kommer att få en central del att arbeta vidare med.

Lokala problem- och behovsanalyser

Under förstudien gjordes även lokala problem- och behovsanalyser, vilka dels visade på vissa skillnader, men även att det inom förstudiens geografiska område finns liknande problem och behov. Det bedömdes därför finnas goda möjligheter till och underlag för flera förbund att söka gemensamma ESF-projekt framgent. Analyserna kommer att vara underlag inför förbundens fortsatta verksamhetsutvecklingar, samt även för gemensamma eller enskilda ansökningar om projektmedel inom ESF+.

Samordningsförbundet BÅD-ESÅ

Utmaningar:

Förbundet har ett högt antal människor med försörjningsstöd. Antalet långtidsarbetslösa ökar. Kompetensen – vad efterfrågar arbetsgivarna, vilken kompetens finns hos individerna (matchning)? Det finns en obalans i lokala samverkansstrukturer. Viljan, förutsättningarna att samverka är olika. Det finns en brist på individinriktade insatser lokalt. Vem ska vara utförare?

Lokala behov:

Det individinriktade arbetet består av ett coachande och samordnande förhållningssätt, för att ge stöd till individer som har kontakt med många myndigheter. I det strukturövergripande arbetet har medarbetaren en samordnande roll, arbetar strategiskt med samverkan, söker upp samverkansparter, formaliserar möten, kontakter, koordinerar och driver samverkansprocesser framåt, utifrån individens fokus i fokus.

Finsam Göteborg

Utmaningar:

Det saknas samordning gällande Unga Vuxna-insatser i Göteborg, Det finns grupper av Unga vuxna som inte får det stöd de behöver, varken från förbundet, övriga aktörer i staden eller från parterna. Många unga vuxna riskerar därför att hamna i ett långvarigt utanförskap som är svårt att bryta. Unga vuxna faller ofta mellan stolarna och hamnar också i kläm mellan olika system och regler.

Lokala behov:

Det finns behov av att utveckla metoder för att kunna tillgodose dessa målgruppers behov på ett bättre sätt; utveckla metoder för att nå ut till dessa målgrupper, så de kan ta del av förbundets insatser, samt samordna arbetet gällande UVAS i Göteborg, för att finna glapp,



mellanrum m.m. Det finns även behov av att arbeta med övergångar, i likhet med tidigare ESF Projekt Respondere; Från skola till arbetsliv.

Samordningsförbundet Halland

Utmaningar:

Det finns behov av en bredare bemanning och kompetens av förbundets Individsamverkansteam. Ytorna mot arbetsgivare behöver ökas. Det finns behov av att nå UVAS. Oklarheter kring varandras roller och uppdrag finns.

Lokala behov:

Det finns behov av utvecklande av BIP i insatser som förbundet finansierar, samt kompetenshöjning och processer för deltagarna i parternas verksamheter. Behövs anpassningar för fler målgrupper? Parterna behöver involveras i behovsanalyser. Samarbete med elevhälso teamen, Kommunala aktivitetsansvaret (KAA) och eventuellt Delegationen för unga till arbete (DUA) behöver utvecklas. Det behövs en systematik för att arbeta mot arbetsgivare för arbetsträning/anställning på sikt. Strukturen behöver byggas. Den tillitsbaserade styrningen behöver utvecklas - "Samverkan är komplext men tillsammans har vi möjligheterna".

Samordningsförbundet Södra Vänern

Utmaningar:

Deltagarna börjar arbeta/studera och upplever en ökad livskvalité. På organisationsnivå behöver samverkan öka mellan myndigheter. Behov finns av ökad kunskap/förståelse om varandra/problemen. På strukturnivå finns behov av att skapa effektivare och mer verkningsfull samverkan.

Lokala behov:

Det finns behov av ett "Smörgåsbord av insatser" i alla kommuner, samt fortsatt utveckling av digitala insatser. Införandet av BIP och fortsatta tjänstedesignsinsatser behöver fortgå. Ett fortsatt arbete med fördjupning av jämställdhetsarbete behövs.

Samordningsförbundet Väst

Utmaningar:

Förbundet har ett högt antal människor med försörjningsstöd. Det är svårt med matchning till arbete. Antalet långtidsarbetslösa ökar. Ohälsotalen är höga och en hög andel personer är sjukskrivna. Det finns en bristande samverkan på lokal nivå, oklarheter kring varandras roller och uppdrag och avsaknad av närvaro från statliga myndigheter. Stora svårigheter finns i kontakter med psykiatri. Det finns behov av kompetens-utveckling kring samverkansfrågor. Förrehab-insatser på lokal nivå saknas. Ett stort antal individer kommer inte vidare – blir kvar i systemen.



Evy Almstrand, Helene Bergenhäll, Rick Mulder

2022–11–30

Lokala behov:

Behov finns av lågtröskelverksamheter på lokal nivå. Strukturer för lokal samverkan behöver skapas. Behov av ökat individuellt stöd till individer med stora behov finns. Kompetensutveckling för handläggare behövs. Möjlighet till att ge stöd till arbetsgivare/näringsliv behöver utvecklas för att de ska kunna anställa och erbjuda arbetsträning. Digitala lösningar, frågetecken finns kring vad/hur?

Samordningsförbundet Älv & Kust**Utmaningar:**

Förbundet ser en kraftig ökning av remisser till samordningsförbundets Samverkansteam. Det sker även en ökning av frågor från allmänhet om önskat stöd. I dialoger har flera målgrupper identifierats; Integration, LSS/ funktionsvariation, Avstannad progression vid Svenska för invandrare (SFI), UVAS, Fortsatt stöd till unga med aktivitetsersättning, Övergång skola/arbetsliv, Långtidssjukskrivna, Hög ohälsa, samt Ökat avstånd i samverkan – minskad lokal närvaro.

Lokala behov:

Området är i behov av satsningar som riktar sig till individer som står särskilt långt ifrån arbetsmarknaden.

Bilagor: Arbetsmaterial från workshop 220824; BÅD-ESÅ, Göteborg, Halland, Södra Vänern, Väst, samt Älv & Kust.

Gemensam projektidé

Den gemensamma projektidén definierades tidigt under förstudien:

”Syftet med projektet är att professionalisera rollen i samverkan genom att tydliggöra kompetens och innehåll i rollen som gränsgångare. Förbundens egna verksamheter utgör medfinansiering i projektet.

Deltagare inom den egna verksamheten ingår i projektet. Utökning med ESF-medel sker med gränsgångare i egna verksamheter, eller med gränsgångare hos någon av våra samverkande parter. Externa resurser kopplas samman med förbundens egna verksamheter i en strukturerad och organiserad samverkan, samt genom gemensam kompetensutveckling i rollen som gränsgångare. I arbetet med deltagare ska BIP ligga till grund. Tillitsbaserad styrning och ledning ska lyftas fram.”



Det strategiska syftet med kommande ESF+-projekt skulle således vara:

- Att dels synliggöra nyckelfaktorer för människor långt ifrån arbetsmarknaden att nå arbete.
- Att synliggöra gränsgångarens förutsättningar och betydelse för människor långt ifrån arbetsmarknaden att lyckas nå arbete. Vad är det som ökar jobbchansen och vilka resurser krävs?

I denna rapport beskrivs vad framtida projekt inom samordningsförbundens regi och dess parter kan innehålla. Utgångspunkten är att kunna använda underlaget för framtida ansökan om genomförandeprojekt med stöd från Europeiska Socialfonden. Delar av underlaget kan alternativt utvecklas mellan de samverkande samordningsförbunden, även utan stöd från ESF. Förstudien har förutom den gemensamma projektidén lett till lokala projektidéer som kortfattat beskrivs nedan:

Projektidé Samordningsförbunden Södra Vänern och BÅD-ESÅ

Projekt Kom In är samordningsförbunden Södra Vänern och BÅD-ESÅ's projektförslag. Även Samordningsförbundet Väst har visat visst intresse. Samordningsförbundet Södra Vänern avser att stå som projektägare och kanslifunktion, där övergripande projektledning finns. Målet är ett långt projekt med en bred målgrupp.

I Kom In utses i varje kommun en BIP-samordnare med det övergripande ansvaret att "hålla ihop" BIP-arbetet i den egna kommunen och vara länken in till projektparaplyet och projektledningen. Kommunerna får i uppdrag att driva de insatser som projektet genererar, vilket underlättar implementeringen på sikt. Samordningsförbundet kan, vid behov, stötta den övergång som implementeringsarbetet innebär.

BIP-metoden skall användas och insatser av olika karaktär skall erbjudas. Deltagarna ges utökad inflytande på insatsernas innehåll och utformning med hjälp av Tjänstedesigns-metoden. Både BIP-metoden och Tjänstedesignsarbetet tros kunna öka deltagarnas motivation. Ambitionen är att nå deltagare som står särskilt långt från arbetsmarknaden, även individer som idag står utanför myndigheterna. Inledande tjänstedesignsprocess involverar målgrupper som förbundets beredningsgrupp definierat. Samtliga insatser kommer dock i projektet vara tillgängliga för alla deltagare, oavsett målgruppsstillhörighet.

Utökning av insatser kommer att göras, bredden av insatser behöver öka. Insatser med inriktning mot hälsa, vardagshantering, socialt fokus och arbetsmarknadsfokus, skall kunna erbjudas deltagarna i enlighet med BIP-arbetet. Redan befintliga insatser är tillgängliga för projektets deltagare, i den mån de anses lämpliga.



Förstudien har visat att förbunden har många gemensamma nämnare och mycket att vinna på ett fortsatt samarbete. Önskvärt är samarbete över projektgränser för kunskapsutbyte, kollegial stöttning och gemensamma kompetens/utvecklingsinsatser, något som också i viss mån kan påverka kostnadseffektiviteten positivt.

Projektidéer Gränsgångare Samordningsförbunden Väst och Älv & Kust, samt Finsam Göteborg

De tre samordningsförbunden har genom problem- och behovsanalyser arbetat fram en gemensam projektidé, med lokala variationer. En ansökan om ESF+-stöd har lämnats in av de tre förbunden i oktober månad 2022. Samordningsförbundet Väst vill stärka och utveckla det lokala stödet, samt öka det individnära stödet i kommunerna, genom att öka samarbetet mellan kommunernas Arbetsmarknadsenheter och Samordningsförbundets samverkans-team, där rehabvägledarna är centrala. Rollen som rehabvägledare och gränsgångare ska utvecklas med stöd av BIP-forskningen. Delprojektet har också för avsikt att utveckla nya lokala och behovsanpassade insatser, som ska fungera som ett första steg i rehabiliteringen för deltagarna. Samordningsförbunden Älv & Kust vill utveckla samarbetet mellan förbundets Samverkansteam och kommunernas arbetsmarknadsenheter. Antalet rehabvägledare utökas i Samverkansteamet, med rehabvägledare från respektive arbetsmarknadsenhet. Dessa nya rehabvägledare arbetar direkt i anslutning till respektive arbetsmarknadsenhet, arbetar med kommunens deltagare och deltar aktivt i organisationens operativa arbete. Finsam Göteborg vill specifikt vända sig till målgruppen UVAS, genom att komplettera befintlig struktur inom Finsam Unga Vuxna, med koordinatörer. Denna specifika roll har växt fram utifrån det tidigare ESF-projektet (Respondere; Från skola till arbetsliv) och arbetssättet därifrån kommer att vidareutvecklas, med målet att inbegripa alla inom den tänkta målgruppen och inte bara elever i övergången mellan gymnasieskolan/arbetsliv.

Projektidé Gränsgångare Samordningsförbundet Halland

Samordningsförbundet Halland har valt att avvakta med att ansöka om ESF+-medel. Förbundet har ett pågående projekt, Progress, som har sitt sista halvår hösten 2022. Fokus ligger därför på avslut och implementering av Progress. Förbundet har dock identifierat områden och målgrupper, som kan komma att bli aktuella för kommande ESF+-projekt.

4. SAMARBETSAKTÖRER VID FRAMTIDA GENOMFÖRANDEPROJEKT

Finsamlagstiftningen ger samordningsförbundens ägarparter handlingsutrymme att skapa samverkansstrukturer, som delvis förändrats över tid. Genom förbundens organisering finns



tillgång till kunskap och erfarenhet från de fyra parterna, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Västra Götaland- och Hallandsregionerna, samt de berörda kommunerna i Västsverige. Tillsammans utgör detta en tillgång och möjlighet. Detta gäller även för arbetet med de horisontella principerna, där djup och bred kunskap finns kring frågor som rör jämställdhet, tillgänglighet och icke-diskriminering.

I förstudien har sex samordningsförbund samarbetat. En del i förstudien har varit att planera för delaktighet och inflytande, som utgår från samtliga samverkande parter i ett framtida genomförandeprojekt. Involveringen i detta arbete har skett via samordningsförbundens beredningsgrupper och styrelser, där parterna finns representerade och där beslut fattats om medverkan, dels i arbetet med förstudien, men också inför ansökningar om ESF-medel för genomförandeprojekt. Under förstudien har således förbundens styrelser, beredningsgrupper, chefer, biträdande chefer, utvecklingsledare, projektledning och medarbetare varit intressenter.

I ett eventuellt framtida genomförandeprojekt är det i första hand deltagarna som är intressenter, men också operativa medarbetare, som ska vara ett stöd för deltagaren på sin "resa" mot arbete. På olika sätt kommer dessa intressenter att tillfrågas om vilka behov de ser och vilka problem som behöver överbryggas, för att deltagaren ska lyckas med sin arbetslivsinriktade rehabilitering.

Tjänstedesign är en beprövad metod och förhållningsätt som använts inom samordningsförbunden, i syfte att inkludera deltagarna i sin rehabilitering och skapa delaktighet. Metoden lyfter fram deltagarnas erfarenheter och kunskaper kring bland annat arbetslivsinriktad rehabilitering. Det finns mycket kunskaper att hämta kring deltagarnas uppfattningar från den ordinarie verksamheten inom förbunden, men också från tidigare genomförda ESF-projekt. Metoden eller arbetssättet används lite olika, men gemensamt är att deltagarna ges möjlighet att komma med synpunkter, reflektioner och förslag på hur arbetet med arbetslivsinriktad rehabilitering bäst kan genomföras. Frågor som lyfts är till exempel tillgänglighetsfrågor, diskrimineringsfrågor och jämställdhetsfrågor, ofta med koppling till Mänskliga Rättigheter. Förbunden har med stöd från deltagare gjort många förändringar och förbättringar. För deltagarna innebär denna inkludering och delaktighet, ett ökat självförtroende, vilket påverkar deras rehabiliteringsprocess på ett positivt sätt. De kunskaper som deltagare tidigare delat med sig av, har använts och beaktats i förstudien.

I förstudien kan konstateras att arbetet gentemot arbetsgivare behöver utvecklas, för att fler kvinnor och män får möjlighet att arbeta, trots begränsningar. Det finns arbeten, men de människor som står långt från arbetsmarknaden uppfyller ofta inte de krav som arbetsgivarna ställer. Det finns många goda exempel inom de olika samordningsförbunden som kan byggas vidare på. Där kan till exempel kunskapsintegrering mellan förbunden vara en bra gemensam aktivitet. Detsamma gäller samarbete med civilsamhället. I detta



Evy Almstrand, Helene Bergenhäll, Rick Mulder

2022–11–30

sammanhang gäller det dock att inte konkurrera med Arbetsförmedlingen, utan fokus ska ligga på de kvinnor och män som har omfattande behov av stöd och som ofta befinner sig i ett tidigt skede i sin arbetslivsinriktade rehabilitering.

I förstudiens senare skede anordnades en Förankringskonferens, då förtroendevalda, chefer och medarbetare inom förbunden och från dess parter var inbjudna. Drygt 130 åhörare var på plats från 38 olika organisationer och myndigheter. Konferensens syfte var att förankra förstudiens innehåll och resultat hos alla berörda.

Bilaga: Program Förankringskonferens 221027

Bilaga: Presentation vid Förankringskonferens 221027

5. METODER OCH TILLVÄGAGÅNGSSÄTT

Gemensamma fördjupningsområden

Arbetsgrupper skapades utifrån ämnesområden som förbunden inom förstudien ville arbeta djupare med; Grängsgångare, BIP, Tillitsbaserad styrning och ledning, Tjänstedesign, Lex Heller, Horisontella principer och Transnationellt samarbete. Arbetsgrupperna formades i samband med att förstudien startade och bestod av representanter från de olika förbunden. Varje arbetsgrupp har fördjupat sig inom sitt område och diskussionerna har också fungerat som kunskapsspridare och inspiration. Arbetet inom arbetsgrupperna har medfört en ökad insikt och kunskap om det arbete som görs i andra förbund. Det har blivit tydligt att några förbund ligger långt fram inom vissa områden, medan andra förbund har mer lärande kvar att göra. Kontentan av arbetet är ändock att de deltagande förbunden gemensamt besitter stor kompetens över många områden och att alla förbund är villiga och beredda att dela med sig av sina kunskaper till de övriga.

Här följer beskrivningar av det fördjupade arbete som utförts inom de olika metoderna och tillvägagångssätten, som avser bidra till att lösa de identifierade problemen:

Grängsgångare

Heiti Ernits har studerat framväxten av nya samverkansroller i offentlig sektor. Grängsgångare kan ses som ett samlingsbegrepp för många olika professioner och yrkesroller, såsom rehabvägledare, koordinatörer eller arbetsspecialister. Det är yrkesroller och funktioner som finns representerade inom samordningsförbundets värld. Kvinnor och män som är i behov av samordnat stöd behöver mycket ofta en grängsgångare som stödjer dem. Funktionen eller yrkesrollen finns redan, men den behöver finnas i större omfattning och på fler ställen. Allt fler människor är i behov av en grängsgångare för att kunna navigera sina behov, i en alltmer komplex välfärd. Inom förstudien har funktionen tydliggjorts och synliggjorts, med syftet att



fler människor i behov av samordnat stöd ska få professionellt stöd. Det finns ett motsatsförhållande mellan ledarskap och gränsgångarens roll, som i praktiken innebär att gränser överskrids. För att en gränsgångare ska lyckas behöver ledarskapet både stötta gränsgångaren, men också fånga upp gränsgångaren i de fall de far illa. Ska gränsgångaren kunna arbeta effektivt, så krävs att chefer på olika nivåer synliggör och ger mandat till rollen.

Jobb- och indikatorprojektet (BIP)

Væksthusets forskningscenter i Danmark har i BIP-projektet undersökt vilka faktorer som ökar sannolikheten att komma i anställning, för människor som står långt ifrån arbetsmarknaden. Tre perspektiv lyfts särskilt upp, jobbinriktade insatser, hälsoinriktade insatser och handläggarens tilltro till individen att lyckas. Det är viktigt att processerna kring individens olika behov sker parallellt och att de inte avstannar. I de fall uppehåll uppstår i stödsatser stannar inte bara processen upp, den tenderar att gå bakåt. BIP-forskningen ger ett evidensbaserat underlag för hur mötet mellan handläggare och individ behöver fungera för att bli framgångsrikt. BIP-forskningen visar på vikten av att individen har en kontakt över tid i sin process, byte av handläggare minskar individens jobbchans. För att arbeta med parallella insatser och vara en och samma handläggare som ger stöd till individen över tid, behöver det finnas någon som håller i de olika processer som behöver samordnas kring individen över organisatoriska gränser.

Forskningen visar bland annat att handledaren har en stor betydelse. Det gäller bland annat kontinuitet och tilltron till den enskildes förmåga att få ett jobb, "Tron på jobbchansen". Slutligen har ett progressionsverktyg utformats som hjälper den enskilde att värdera sina egna färdigheter. Verktyget kallas SKAPA och står för Skattning Av Progression mot Arbete, och är alltså ett sätt att mäta sin egen utveckling på väg mot att bli så anställningsbar som möjligt.

Hos Samordningsförbundet Halland har ett omfattande metodutvecklingsarbete pågått kring implementering av BIP och verktyget SKAPA. Hos övriga förbund har utvecklingsarbete kring BIP påbörjats under förstudien. Planering för fortsatta utbildningsinsatser har gjorts och personal med ansvar för att hålla i utbildningar har anställts.

Tillitsbaserad styrning och ledning

Under perioden 2016 - 2020 verkade Tillitsdelegationen med uppdrag från regeringen att långsiktigt bidra till förbättrade förutsättningar för en rättssäker och effektiv offentlig förvaltning. Louise Bringselius fungerade som forskningsledare i delegationen. Louise Bringselius fokus för en väl fungerande offentlig förvaltning är, att lyhördheten ska finnas hos de som arbetar i kärnuppdraget och för dem förvaltningen är till för, det vill säga



medborgaren. Styrningen och kontrollen ska utformas på ett sådant sätt att den stimulerar det som är viktigt och att det leder till förbättringar.

Tjänstedesign

För att möta framtidens utmaningar behövs ett nytänkande och djupare förståelse för vad som skapar värde för våra deltagare. Genom att använda Tjänstedesign kan verksamheterna sätta individens fokus i fokus och tillsammans med deltagarna skapa tjänster, som svarar upp mot deltagarnas behov, ger största möjliga nytta samtidigt som deltagarna själva ges möjligheten att påverka och därmed växa som individer. Tjänstedesign säkerställer ett tydligt användarperspektiv och skapar ett förhållningssätt att arbeta utifrån individens fokus. Tjänstedesign är ett välkänt begrepp som alla samordningsförbunden arbetar med, mer eller mindre.

Samordningsförbundet BÅD-ESÅ arbetar till exempel strukturerat med Tjänstedesign som metod, men framför allt som ett arbetssätt och förhållningssätt, där användarperspektivet och användarinvolveringen hela tiden lyfts in i alla sammanhang. Det finns mycket insikter och kunskaper kring användarperspektivet i samverkan som behöver generera metoder och arbetssätt inom förbundet, men även möjligheten att dela externt och nationellt. Även Samordningsförbundet Södra Vänern har kompetens att utbilda andra inom metoden, vilket kommer vara till nytta för förbunden inom framtida ESF-projekt. Att med hjälp av metoden involvera deltagarna i insatsernas utformning och ge deltagarna ökad delaktighet är önskvärt. Det skapar ökade förutsättningar för deltagaren att synliggöra sina behov, uttrycka desamma och växa som individ, vilket främjar deltagarens progression mot arbete/studier. Tjänstedesignsarbetet kompletterar BIP väl.

Lex Heller

Under det senaste decenniet har arbetet med detta systemverktyg för förbättring av samverkan, gått från manuell till digitalt, med en enklare tillgänglighet för användare och bättre möjlighet till att följa upp och analysera resultaten av rapporterna. Att systematiskt kunna hitta förbättringsområden i samverkan, genom Lex Heller, ger förutsättningar för strategisk påverkan på samhällsaktörer inom arbetslivsrehabilitering. Planeringen är att flera förbund kan koppla på systemet, med regionala indelningar. Lex Heller kommer därmed vara ett viktigt redskap för gränsgångare mellan organisationer.

Horisontella principer

En sammanställning och analys av jämställdhetsintegrering inom förbunden har genomförts under förstudien. Vikten av att aktiviteter och metoder ska erbjudas lika till alla deltagare, har lyfts fram. Även vikten av att personalen tar ansvar för att medvetandegöra deltagaren om dennes möjligheter att vidga sina vyer och inte hindras av förväntade normer i samhället. Med stöd av SUS-statistik (sektorsövergripande system för uppföljning av



samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet) eller motsvarande kan en kontinuerlig uppföljning göras, där frågeställningar kring jämställdhet kan lyftas fram och analyseras. Slutsatser kring viktiga frågeställningar kan sedan dras. Projektpersonalen förväntas redan ha goda kunskaper kring jämställdhet. De flesta har gått grundutbildningar i jämställdhet och för de projektmedarbetare som inte gått utbildning, bör det säkerställas att de får göra det. Att medarbetarna hela tiden håller frågan levande och aktuell medför en medvetenhet kring hur jämställdheten ser ut, vilket ger medarbetarna tillfällen att vara självkritiska i mötet med deltagare.

Ett av de jämställdhetspolitiska målen är att mäns våld mot kvinnor ska upphöra och medarbetarna ställer frågor till deltagarna om utsatthet av hot och/eller våld, för att kunna ge adekvat stöd. Erfarenheter av våld och hot om våld påverkar både den fysiska och psykiska hälsan och försvårar för den enskilda deltagaren att ta till sig bland annat arbetslivsinriktad rehabilitering. Uppföljning sker med regelbundna avstämningar, reflektion och analys.

När det gäller tillgänglighetsintegrering så finns mycket att fokusera på, då tillgänglighet är ett vitt begrepp med många olika aspekter att beakta. Tillgänglighet brukar delas upp i fyra perspektiv; fysisk, psykisk, informativ och kommunikativ. Tillgänglighetsanalyser kan med fördel genomföras kontinuerligt. Analyserna ska vara verktyg för att arbeta med ständiga förbättringar och metoden Tjänstedesign, samt kopplingen till Mänskliga Rättigheter, är ett naturligt stöd i detta arbete. Kompetensutveckling i form av grundutbildning för medarbetare behöver säkerställas.

Även kompetensutveckling för medarbetarna kring diskrimineringslagen och de sju diskrimineringsgrunderna behöver säkerställas. Detta gäller även för deltagarna, men då får kompetensutvecklingen ha ett annat upplägg som riktar sig till de aktuella deltagarna och deras behov. Förslagsvis anordnas informationstillfällen/utbildningsinsatser för deltagare. Det finns även behov av en rutin vid uppmärksammande av diskriminering och en sådan rutin föreslås arbetas fram. En analys av icke-diskriminering föreslås göras kontinuerligt med fokus på diskrimineringsgrunderna; kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder.

Transnationellt samarbete

Samtliga parter inom samordningsförbunden söker den evidens i arbetsmetoder och förhållningssätt som finns tillgänglig, både nationellt, men också internationellt. Inom arbetsmarknads- och arbetslivsrehabiliteringsområdet finns ett antal inarbetade arbetsmetoder, men ett gemensamt förhållningssätt har varit efterfrågat sedan länge.

När den danska forskningen och kvantitativa studier av BIP introducerades i Sverige fanns flera aktören som såg både samband och behov av liknande förhållningssätt i Sverige. När den



påföljande kvalitativa studier om handläggarens betydelse och tilltro till jobbchansen kom något år senare, sågs möjligheten att i ett framtida projekt, genomföra samverkan med Danmark. Under förstudien bjöds forskare från den danska studien in till Förankringskonferensen, för att presentera sin studie, men också för att bekanta sig med de svenska forskare som presenterade sitt material. Införandet av progressionsmätningar kommer därför att stå centralt för den samverkan som planeras med Danmark, både för studiebesök, samt kunskap- och erfarenhetsutbyte.

Medarbetarnas kompetens och erfarenhet

En styrka hos samordningsförbunden är att personalen som verkar inom förbunden tillhör de fyra parterna. Det finns en stor och samlad erfarenhet av olika yrkesroller, såsom handläggare inom områden som arbetsmarknad, etableringsprocess, funktionsnedsättning, social rehabilitering, vård- och omsorg och hälsofrämjande insatser. Exempel på professioner som arbetar inom de olika förbunden är rehabvägledare, arbetsspecialister, arbetsterapeuter, fysioterapeuter, samt hälsoutvecklare. Alla med det gemensamt att de arbetar över och mellan organisatoriska gränser och därmed faller inom ramen för vad som kallas gränsgångare. Personalen har lång och praktisk erfarenhet av att arbeta motiverande med att stötta personer som befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden.

Teamsamverkan med olika professioner, medför att den samlade kompetensen tas tillvara och deltagaren ses utifrån ett holistiskt perspektiv, där deltagarens alla livsområden är lika viktiga.

Personalen har kunskap inom evidensbaserade och beprövade metoder, såsom Supported Employment (SE), Individual Placement and Support (IPS), BIP, Motiverande Intervju (MI), Commitment and Acceptance Therapy (ACT), Case management (CM) och 7Tjugometoden. De vanligast använda metoderna och arbetssätten har en gemensam nämnare; att alltid utgå från deltagarens specifika och önskade behov. Medarbetarna har ofta teoretiska, såväl som praktiska kunskaper om de horisontella principerna. Det finns dessutom stor erfarenhet av att utgå från deltagarnas behov när lämpliga insatser utformas, att utarbeta och testa metoder och arbetssätt utifrån Tjänstedesign. Kunskapsnivån kring Mänskliga Rättigheter i teori och praktik har även ökat under de sista åren.

Sammanfattning av metoder som avser lösa de identifierade problemen

- Det finns en styrka i att ha projekt som involverar flera samordningsförbund. Tillsammans nås fler deltagare och på så vis ges ett bättre och mer substantiellt underlag för statistik. Lex Heller kan också fylla motsvarande funktion, för att mäta hur väl samverkan mellan myndigheterna fungerar. På organisationsnivå ses en gemensam bas som positivt vid analys av resultat och statistik, även i ett senare skede. Det ger samordningsförbunden möjlighet att också stärka det regionala



samarbetet, så att samordningsförbunden i förlängningen hittar metoder och arbetsätt, som gör att samordningsförbunden kan göra mer för fler.

- Målet med de projekt som idag planeras är att stötta kvinnor, män och andra som står särskilt långt från arbetsmarknaden, att växa som individer, återta makten i sina egna liv och komma så nära arbetsmarknaden att de kan ta del av myndigheternas ordinarie utbud för att nå arbete eller studier. Målgruppen bedöms ha en komplex problematik och ett stort behov av samordnat stöd. Här blir gränsgångarens arbete extra viktigt, för att kunna vara ett gott stöd för den enskilde deltagaren. Behovet av gränsgångare ökar och projekt Gränsgångare kan vara behjälpliga att utveckla den rollen.
- Målgruppens omfattande behov ställer krav samstämmighet, där metoderna BIP, Tillitsbaserad ledarskap och Tjänstedesign kompletterar varandra och tillsammans skapar en god grund för tillit och stabilitet. Det tillitsbaserade ledarskapet ger goda förutsättningar för att skapa tillitsfull relation mellan den professionelle gränsgångaren och deltagaren. En tillit som i sig lägger grunden för bra möten och ett effektivt fortsatt arbete. Forskning på individ-, professionell- och organisatorisk nivå, beskriver vikten av ett bra möte mellan medborgare och professionell. Att arbeta med samordnat stöd för människor som står långt från arbetsmarknaden kräver att kompetens och resurser samlas kring individen.
- Inom Væksthusets forskning, BIP, genom Heiti Ernits forskning om gränsgångare och Louise Bringselius forskning om tillitsbaserad styrning och ledning, finns evidensbaserad vägledning för hur stödet kan förbättras på alla nivåer. Förutsättningarna i mötet mellan medborgare och professionell påverkas av alla led. Inom förstudien har samtliga dessa tre forskningsperspektiv i arbetet med att utveckla verksamheterna vävts in, i syfte att stödja målgruppen i sin arbetslivsinriktade rehabilitering, för att på sikt nå arbete/studier.
- BIP-metoden, där deltagaren själv bedömer sin progression förstärker tilliten och ger deltagaren en ledarroll i sitt eget liv. Med metoden visar den professionelle handläggaren sin tilltro till deltagaren, som kapabel att bedöma hens nuvarande läge i förhållande till arbete/studier. Metoden innebär också att arbete/studier och egen försörjning är målet, även om det målet just nu ligger långt bort och deltagaren tillsammans med den professionelle handläggaren har en lång "resa" att göra.
- När deltagaren ges en ledarroll i sitt liv och sätter tillit till att hen kan bedöma sitt läge i förhållande till arbete/studier, bör detta rimligtvis också innebära att handläggaren har tilltro till att deltagaren har förmåga att bedöma vad hen behöver, för att förflytta sig närmare arbete/studier. Därför kompletteras det tillitsbaserade ledarskapet och BIP-metoden med Tjänstedesignsmetoden, där deltagarna aktivt är delaktiga i utformningen av insatserna. Verksamheterna sätter på så sätt individens fokus i fokus och metoder där deltagaren ses som kapabel och duglig, löper som en röd tråd i arbetet.



Evy Almstrand, Helene Bergenhäll, Rick Mulder

2022–11–30

- Synen på deltagare som kapabla individer med tillgångar och värdefulla kunskaper är förstudiens bas inför kommande projekt. Det återspeglar sig bland annat i val av de metoder och arbetssätt som används inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Respekten för varje individ oavsett ålder, kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnicitet, trosuppfattning, sexuell läggning eller funktionsnedsättning skall kännas och märkas för både deltagare och medarbetare. Det innebär att verksamheterna i allmänhet och dess projekt i synnerhet, skall arbeta på alla nivåer med frågorna. Både medarbetare och deltagare skall involveras i arbetet genom informationstillfällen, diskussioner, med mera. Frågorna skall finnas med på möten och frågan om våldsutsatthet skall ställas till samtliga deltagare. Förbunden arbetar redan med frågorna, men det är ett arbete som ständigt behöver utvecklas och hållas levande.
- I förstudien har det transnationella samarbetet diskuterats, utifrån bästa nytta för deltagare, men också att kostnaderna skall kännas berättigade och att arbetet skall ha ett bestående värde. Flera förslag har kommit, men förstudien har landat i att ha fortsatt kontakt och samarbete med Vaeksthuset i Danmark. Ett sådant utbyte är alla de deltagande förbunden intresserade av, vilket gör att de kan enas i ett gemensamt utbyte över flera projekt. Detta ökar kostnadseffektiviteten. Deltagarna gynnas såväl i nutid som på lång sikt, då samarbetet och kunskaperna om metoden fördjupas. Förbunden lär sig om metoden som helhet, kan bidra till dess utveckling och därigenom skapa förutsättningar för att riktigt effektivt kunna stötta individer som står särskilt långt från arbetsmarknaden till progression, som slutligen leder till arbete/studier.

Övergripande utvecklingsområden

Det finns både likheter och olikheter mellan förbunden och de finns på alla nivåer; individuellt, organisatoriskt och strukturellt.

Alla inom samordningsförbundens ram lyder under samma lagstiftning och alla har samma övergripande mål, att stötta individer som står långt från arbetsmarknaden, så att de kommer närmare egen försörjning genom studier eller arbete. Vägen dit kan vara lång, krokig och svår. Förbundens insatser ser olika ut, är uppbyggda på lite olika sätt, har lite olika innehåll och struktur, men med samma övergripande syfte.

De förbund och kommuner som deltagit i förstudien har tydliga skillnader på demografisk nivå. De deltagande kommunernas storlek skapar i sig en del skillnader. Exempelvis blir det tydligt vid målgruppsdiskussioner. Stora kommuner kan även i en tydligt definierad målgrupp, som exempelvis unga med aktivitetsersättning, hitta tillräckligt många individer för att utgöra rimligt deltagarantal för ett projekt. I de mindre kommunerna är det inte möjligt. I de små kommunerna behöver målgruppen vara breddad, annars finns inte



Evy Almstrand, Helene Bergenhäll, Rick Mulder

2022–11–30

tillräckligt deltagarunderlag. Genom granskning av statistiken för de 28 deltagande kommunerna kan det utläsas att offentlig försörjning skiljer sig tydligt åt mellan kommunerna, liksom arbetslöshetssiffrorna. Då blir skillnaderna i stället mer framträdande geografiskt och inte speciellt beroende kommunstorlek.

Inför kommande ESF-projekt ses olikheterna som tillgångar. Att förbunden har olika fokus innebär också att de har olika nivåer av kunskap inom sina fokusområden och därmed finns goda möjligheter för förbunden att lära av varandra. De diskussioner som förts i de olika arbetsgrupperna har också visat på olikheter och likheter mellan förbunden. Här har de medverkande lyft exempel och informerat om sina insatser, vilket vara inspirerande för andra att ta del av. Kunskap och idéer har spridits och kontaktnät har skapats.

Genom arbetsgrupperna har flera projektidéer och möjliga projektkonstellationer kommit upp. Med den digitala tekniken ser de medverkande till exempel möjligheterna att låta deltagare ta del av insatser som drivs på annan ort. Nya potentiella projektkonstellationer har också uppenbarats sig, till exempel projekt där samarbetet främst är mellan kommuner av liknande storlek eller med liknande förutsättningar inom vissa områden.

Bilaga: Presentation för förstudiens styrgrupp 221110

”Organisationer som går ut på gränser men arbetar med människor får garanterat problem. Problemen börjar när man inte vet exakt vad man ska göra varje gång, och det vet man ju inte när man arbetar med människors beteenden. Då behöver man tvärtom kunna koppla in personer vartefter, oberoende av gränser, och plocka ihop det som behövs för att möta behovet. Och vi är inte organiserade för att anpassa och skraddarsy i stunden på det sättet. Gränserna och allt som stödjer dem är så starka att det blir svårt att arbeta med personer vars behov inte passar det vi gör.”

Mats Tyrstrup, Intervju i Kunskapsguiden



Evy Almstrand, Helene Bergenhäll, Rick Mulder

2022–11–30

Källor:

- 1.- *NNS.se: hemsida*
2. - *Större satsningar eller mindre projekt: Forte, Ramboll 2021*
- *Bakgrund till framtiden: ESF rådet 2019/00190*
3. - *Förbereda för reformeringen av myndigheten Återrapport regleringsbrev 2020: Af-2020/0034 2118 Arbetsförmedlingen, Joanna Román och Jonas Ekselius et al 2020*
- *Jobbchansen 2010–2021 Chansen att få ett arbete för olika grupper av arbetslösa inskrivna vid Arbetsförmedlingen: Af-2021/0077 2426, Arbetsförmedlingen Jennica Alsén och Susanne Vinell 2022*
- *Arbetsförmedlingens månadsstatistik, DS 2021:27*
- *Remiss av vissa lagförslag med anledning av reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet*
- *Arbetsförmedlingen analys 2022:6*
4. - *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning: SCB 2022:2*
- *Försäkringskassans statistikdatabas*
- *Avslag på ansökan om aktivitetsersättning: Rapport 2021:2 Inspektionen för socialförsäkringen*
- *Slutrapport ESF projekt Respondere: Almstrand mars 2022*
- *Årsresultat 2021: Arbetsförmedlingen 2021*
- *Rättighetsanalys av mål och medel inom ESF-projekt Respondere: Elisabeth Abiri, Emerga, FOU 2021*
5. - *De utrikes föddas arbetsmarknadsintegration i Västra Götalands län: Joacim Waara och John Åke Andersson VGR Analys 2019:9*
- *Gymnasiebehörighet och dödlighet i Västra Götaland: Göran Henriksson VGR Analys 2021:50*
- *Hur har pandemin påverkat invånare i Västra Götaland: Barbara Rubinstein, Tomas Ekberg VGR Analys 2021:43*
6. - *SKR databas Kolada: Regionalt utvecklingsprojekt, sammanställning arbetsmarknadsenheterna april 2022*
- *Utvärdering ESF projekt Nordsost: Serus AB, Beckman, Hahn, Janneson, febr 2022*
- *Slutrapport– lärande utvärdering av projekt All-In: Contextio/Payoff, Eva Sennemark & Jonas Huldt december 2021*
- *Att organisera integration av nyanlända och andra utrikesfödda personer på den svenska arbetsmarknaden: Gothenburg Research Institute, Andreas Diedrich & Hanna Hellgren, GRI rapport 2021:1*
7. - *Unga som varken arbetar eller studerar: IFAU Rapport 2021:12, Anders Forslund och Linus Liljeberg*
- *Nationell stödfunktion för unga som varken arbetar eller studerar: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, 2022, Katarina Falk, Rebecka Herdevall och Petter Berg*
8. - *Verksamma inslag på vägen till jobb: Aarhus university, Vaeksthusets forskningscenter, 2020*
- *Omgiven av Grängångare: Framväxten av nya samverkansroller i offentlig sektor: Ernits, Heiti, RISE, 2017–2019, Samhällsbyggnad University of Borås, Sweden*
- *Styra och leda med tillit: Bringselius, Louise, 2018*
9. - *Lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser, 2003:1210*
- *Propositionen till finsamlagstiftningen, 2002/03:132*