

Utvärdering av Hermes

Joakim Tranquist
Harry Petersson



EUROPEISKA UNIONEN
Europeiska socialfonden

TRANQUIST
UTVÄRDERING

UTVÄRDERING AV HERMESPROJEKTET

År: 2013.

Författare: Joakim Tranquist & Harry Petersson.

Omslagslayout: Grassman Ord & Bild.

Tryck: Exaktaprintus AB.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

UTVÄRDERING AV HERMESPROJEKTET	1
INNEHÅLLSFÖRTECKNING	2
UTVÄRDERING AV HERMESPROJEKTET	1
INLEDNING	1
HERMESPROJEKTET	2
EUROPEISKA SOCIALFONDENS KRITERIER	4
LÄRANDE MILJÖER	5
INNOVATIV VERKSAMHET	5
SAMVERKAN	5
STRATEGISKT PÅVERKANSARBETE	6
LÅNGSIKTIG HÅLLBARHET I HERMES	7
PROGRAMTEORI	9
KONTINUITET I PROJEKTETS FÖRUTSÄTTNINGAR	13
UPPFATTAD NYTTA OCH EFFEKTIVITET	17
FINANSIÄRENS ROLL	18
AVSLUTANDE KOMMENTAR	20
REFERENSER	25
BILAGA 1. HÅLLBARHETSFAKTORER	26

UTVÄRDERING AV HERMESPROJEKTET

Slutrapport

Joakim Tranquist

Harry Petersson

Tranquist Utvärdering

INLEDNING

Hermes var de grekiska gudarnas budbärare. Det är också ett medicinskt förstärkt rehabiliteringsprojekt som Rehabiliteringsmedicin Simrishamn (RMS) drivit under tre år med finansiering från Europeiska Socialfonden (ESF). Hermes är ett samverkansprojekt mellan flera parter och ett av målen är att utveckla rutiner för fortsatt samverkan efter projektets slut. I projektet har det medicinska rehabiliteringsteamet vid RMS samarbetat med Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och socialkontoren i Ystad, Tomelilla, Sjöbo och Simrishamn.

Tranquist Utvärdering har haft i uppdrag att utvärdera Hermesprojektet utifrån dess ambition att utveckla samverkan mellan de berörda parterna. Uppdraget initierades genom att projektägaren, RMS, ville ha mer kunskap om hur samverkan fungerade i projektet och framför allt *varför*. För att svara på denna frågeställning redovisades en rapport från utvärderingen i juni 2012 med en analys av den s k programteorin i projektet med utgångspunkt i dess samverkansstruktur. Syftet med den rapport som presenterades var att ge parterna underlag att diskutera utvecklingen i projektet inför den avslutande fasen och tiden efter projektets slut. I denna slutrapport från utvärderingen kommer vi återknyta till resultaten i delrapporten, men framför allt kommer vi att resonera kring projektets långsiktiga hållbarhet. För att göra detta utgår vi från de programkriterier

som vägleder Europeiska Socialfondens insatser under den innevarande projektperioden (2007-2013). Innan vi går in på dessa kriterier följer först en kort presentation av utgångspunkterna för Hermesprojektet.



HERMESPROJEKTET

Hermes är ett medicinskt förstärkt rehabiliteringsprojekt som drivits av Rehabiliteringsmedicin Simrishamn (RMS), en fristående rehabiliteringsmedicinsk klinik specialiserad på smärtrehabilitering. I projektet har RMS samverkat med Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och socialkontoren i Ystad, Tomelilla, Sjöbo och Simrishamn. I denna delrapport görs ingen fullständig beskrivning av genomförandet av Hermesprojektet. För en mer detaljerad beskrivning av projektet hänvisas till projektets egen slutrapport till ESF-rådet, och för en fullständig bild av projektet rekommenderas läsning av båda dessa dokument. Nedan presenteras syfte och mål med projektet enligt den ursprungliga ansökan för genomförande av Hermes. Som summering av förutsättningarna för projektet används sedan ett utdrag ur promemorian "Förvaltande myndighetens bedömning" från ESF-rådets underlag för prioritering av Hermesprojektet, d v s den tolkning av ansökan som ligger till grund för Socialfondens beviljande av finansiering.

Hermesprojektet har drivits under perioden 2010-01-18–2013-01-17. Bakgrunden till projektet, som vilar på två tidigare projekt med liknande inriktning (Arkimedes 1 och 2), är enligt projektansökan att det *"fortfarande är lättare att få förtidspension/sjukersättning än rehabilitering och den rehabilitering man erbjuds är ofta fragmentarisk och saknar socialt och yrkesmässigt sammanhang"*. Vidare pekar ansökan på att det från flera håll föreslås ändrad lagstiftning och nya rutiner som ska underlätta samverkan myndigheter emellan och skapa incitament till arbetsåtergång och socialt oberoende¹. Sammantaget pekar ansökan på att behovet av samordnade rehabiliteringsinsatser är mycket stort. Utgångspunkten, var därför att utifrån det tidigare Arkimedesprojektet vidareutveckla dessa erfarenheter och på sikt implementera verksamhetsmodellen i sydöstra Skåne. Detta sattes i relation till den samtida

¹ Ansökan skrevs och förprojektering genomfördes under 2009. Sedan dess har mycket riktigt stora förändringar skett på rehabiliteringsområdet, framför allt i fråga om Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans respektive uppdrag i förhållande till rehabkedjan.

utvecklingen av samordningsförbundet Finsam Sydöstra Skåne, där det i ansökan pekas på stora möjligheter att de metoder som utarbetas inom Hermesprojektet kommer att kunna implementeras. Sammantaget pekar ansökan alltså på *"flera skäl till att utprova en konkret modell för hur ett multidisciplinärt rehabiliteringsteam kan underlätta och samordna de olika myndigheternas rehabiliteringsinsatser"*.

Hermesprojektet avsågs omfatta insatser för 300 deltagare per år² under tre år med syfte att underlätta deras återgång i arbete. Efter en inventering av behovet av arbetslivsinriktad och medicinsk rehabilitering utformades en plan för genomförande av Hermesprojektet enligt två huvudsakliga syften. Uppdraget kring utvärderingen av projektet har utgått från det andra, medan RMS själva följt upp och utvärderat det första³:

- ♣ **Att erbjuda deltagarna**, oavsett om de anvisats från Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller kommunernas socialtjänst, en kvalificerad rehabiliterings- och socialmedicinsk bedömning. Därefter ska de erbjudas att delta i ett gruppinriktat aktivitets- och utbildningsprogram om fem veckor som är anpassat till deras individuella förutsättningar och kombinerat med arbetslivsinriktade insatser i form av intresseinventering, fördjupad vägledning och omsorgsfullt anpassad arbetsprövning. Individuella coacher följer deltagaren under hela projekttiden.

- ♣ **Utarbeta rutiner** som kan utgöra modell för framtida god samverkan mellan sjukvården, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och kommunernas socialtjänst för att underlätta handläggning av aktiva insatser för målgruppen i framtiden. Genom det lokalt förankrade projektarbetet kommer resultaten att kunna implementeras i fortsatta rutiner då man i projektet just kommer att utarbeta en långsiktig plan för samarbete mellan de i projektet ingående myndigheterna.

Dessa två mål syns också i ESF-rådets underlag för prioritering av Hermesprojektet. Det är denna tolkning av projektbeskrivningen som ligger till grund för ESF-rådets beviljande av finansiering för Hermesprojektet,

² I den ursprungliga siffran var det beräknade deltagarantalet 870 personer, men efter förprojekteringen reviderades denna siffra då parterna, framför allt Försäkringskassan, bedömde möjligheterna att rekrytera deltagare som mindre. I praktiken har 380 personer tagit del av insatser genom projektet, dock under längre tid än vad som vad som planerades.

³ För vidare information om genomförandet av de individinriktade insatserna och resultatuppföljningen hänvisas till projektets egen slutrapport.

och där framgår att: *"Projektet förväntas ha effekter både på individ- och systemnivå. Individerna kommer att ges nya möjligheter genom projektets upplägg som innehåller en kvalificerad rehabiliteringsbedömning, fördjupad vägledning, anpassad arbetsprövning och individuell coaching. Förbättrade samverkansformer med individen i centrum. Projektet kan förväntas ge en bestående förbättrad situation för individen. De samverkansformer som upparbetas mellan deltagande parter under projektperioden skall kunna ligga till grund för skapandet av samordningsförbundet Finsam Sydöstra Skåne"*.

Uppdraget till Tranquist Utvärdering har varit att analysera utvecklingen av den samverkansmodell som Hermesprojektet är tänkt att ge upphov till. Uppdragsgivare har varit RMS, i egenskap av projektägare, men utgångspunkten för utvärderingen ligger i ESF-rådets roll som finansierare av projektet. Utvärdering av projekt som finansieras av Socialfonden förväntas bidra med kunskap om långsiktiga effekter och vilka lärdomar som kan dras, såväl inom projektet som av andra aktörer i liknande sammanhang. Det är med denna utgångspunkt vi har studerat den organisatoriska uthålligheten i de strukturer som omger de rehabiliteringsinsatser som erbjudits via Hermesprojektet.



EUROPEISKA SOCIALFONDENS KRITERIER

ESF-rådet har delfinansierat Hermesprojektet med drygt 20 miljoner kronor⁴. Argumentet för detta var att projektet bedömdes uppfylla de programkriterier som styr Socialfondens verksamhet: *"Samtliga urvalskriterier; lärande miljöer, innovation, samverkan och strategisk påverkan anses uppfyllda. Kopplingen mellan urvalskriterierna och projektets mål är tydliga"*. De fyra programkriterierna syftar i första hand till att säkerställa att programmet ger ett mervärde till den s k

⁴ Enligt ESF-rådets projektbank har total projektbudget uppgått till 40 056 630 kr, varav beviljat stöd från Socialfonden utgör 20 028 315 kr. Resterande belopp utgörs av s k "offentligt finansierad ersättning till deltagare i projekt", d v s de samverkande parternas ersättning (försörjningsstöd etc.) till respektive deltagare.

Lissabonstrategins⁵ inriktning på ökad tillväxt och sysselsättning i Europa. Nedan följer en kort beskrivning av vad som avses med respektive kriterium. Beskrivningarna är hämtade ur "Nationellt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning (ESF) 2007–2013".

Lärande miljöer

Lärande miljöer inom Socialfonden fokuserar framför allt på individers inflytande över sin egen utveckling i arbetslivet och lärande miljöer finns på individ-, organisations- och systemnivå. Begreppet "miljö" avser t ex arbetsplatsen, utbildningslokalen, hemmet, högskolan, folkhögskolan, föreningsstämman eller studiecirkeln. I miljön ingår även chefer och personal, organisationskultur och rutiner för lärande, utbildning och utveckling. Begreppet "lärande" avser individens och organisationens förmåga att lära nytt och lära om. Det enskilda projektet ska när detta kriterium är relevant definiera hur man bidrar till en lärande miljö, vilket innebär att beskriva på vilken nivå och vilken typ av lärande som projektet avser att arbeta med. I centrum står alltså såväl individuellt som organisatorisk lärande.

Innovativ verksamhet

Inom Socialfonden ska särskild uppmärksamhet ägnas åt att främja innovativ verksamhet, vilket framför allt innebär att försök med alternativa sätt att investera i humankapital. Projekt som finansieras kan utgå från resultat i tidigare genomförda socialfondsprojekt (jfr relationen mellan Arkimedes och Hermes), där tidigare framgångsrika resultat integreras i det nya projektet i syfte att utveckla dessa vidare. Detta sker t ex genom att metoder används i större skala eller att målgruppen förändras. Enligt Socialfondens kriterier är en projektinsats innovativ om: den svarar mot verkliga behov, om resultaten uppvisar fördelar jämfört med befintliga lösningar och om potentiella användare är förberedda, initierade, och kan överföra den nya lösningen i de ordinarie verksamhetsstrukturerna.

Samverkan

Samverkan, med tillhörande förankring av idéer och strategisk långsiktig planering, ses som ett centralt element i förutsättningarna för att skapa ett

⁵ EU:s målsättning är att "Europa ska vara den mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomin i världen år 2010" och arbeta enligt Lissabonstrategin. Strategin omfattar åtgärder inom en mängd olika områden såsom öka sysselsättningen, hålla nere inflationen, förbättra förutsättningar för en väl fungerande inre marknad, öka produktiviteten, tillförsäkra tillgång till Internet i hela samhället, minska sociala klyftor och införa ekologiskt perspektiv" (www.tillvaxtverket.se).

mervärde i Socialfondsprogrammet: *"Medverkande aktörer måste vara tydliga både med sitt syfte att medverka och sina åtaganden inom projektet, och med hur de avser att gå vidare med framkomna resultat för att möjliggöra tillämpning i större omfattning"*. Detta antagande bygger på att fokus i utvecklingsarbete i samverkan ofta hamnar på kortsiktiga resultat, inte minst då de är lättare att mäta. I samverkan bör grundläggande problem och långsiktiga effekter, snarare än omedelbara resultat, uppmärksammas för att ett projekt ska bidra till problemets lösning *"snarare än att bara behandla dess symptom"*. Därför bygger också ett framgångsrikt partnerskap på en strategiskt relevant sammansättning av aktörer och *"den gemensamma kärnan i mitten är utvecklingsorganisationen"*. Upplevelse av nytta av medverkan är grundförutsättningen för deltagarna att engagera sig, vilket även återspeglar vad forskningen om samverkan ofta lyfter fram: *"Aktörer går samman för att utväxla resurser med varandra. den ena deltagaren ger något till den andra som hon tycker sig kunna avvara, mot att hon av den andre får något som hon gärna vill ha (...), sätter pris på (eller) högt värderar. (...) Utväxlingen av resurser tar formen av en vinna-vinna situation eller ett plussummespel. Alla tjänar på att samarbeta. Ingen förlorar något. Åtminstone en vinner på en utväxling utan att de andra förlorar något"* (Vedung 2006).

Strategiskt påverkansarbete

Ett av de starkaste perspektiven inom Socialfonden handlar om strategisk påverkan, vilket slår an till det genomgående temat att de finansierade insatserna ska göra skillnad och påverka befintliga strukturer. Ett strategiskt påverkansarbete handlar om att sprida goda resultat och lärdomar från så att de kan överföras till policynivån. Här återkommer, i Socialfondens riktlinjer, vikten av att *"aktörer som samverkar i projekt är tydliga dels med sin avsikt att medverka, dels med hur de avser att gå vidare med framkomna resultat för att möjliggöra tillämpning i större omfattning. (...) I ett projekt berörda personer engagera sig och ha inflytande. Med öppenhet för ansvarstagande och engagemang från dem som berörs samt dem vars inflytande har betydelse för att resultat uppnås, skapas goda förutsättningar för att utvecklingsarbetet leder till önskat genomslag. Detta är kärnan i det strategiska påverkansarbetet"*.

Sammantaget ställs olika krav på projekt som får ekonomiskt stöd från Socialfonden, men en uttalad målsättning från finansären är att det arbete i tidsbegränsade projekt som gett goda resultat bör spridas till ordinarie verksamhet efter projektets slut. Ett annat sätt att uttrycka detta är att projekten ska ge *"ett mervärde till Lissabonstrategins inriktning på ökad tillväxt och sysselsättning"* genom att det främjar antingen lärande miljöer, innovativ verksamhet eller strategiskt påverkansarbete.



LÅNGSIKTIG HÅLLBARHET I HERMES

Trots önskemål från finansiärer som Socialfonden har det många gånger tidigare visat sig vara svårt bibehålla en etablerad samverkan på längre sikt när den utgår från externa projektmedel. Brulin och Svensson (2011) menar att svårigheterna framför allt utgår från att *"ett aktivt ägarskap sätts på prov"*. Jensen och Trädgårdh (2012) utvecklar resonemanget ytterligare och pekar på att en överföring av projektverksamheten till ordinarie strukturer bygger på ett komplicerat samarbete mellan flera olika aktörer. För att de långsiktiga ambitionerna i ett samverkansprojekt ska realiseras förutsätts att många olika aktörer sinsemellan måste fatta en rad ytterligare beslut på vägen. Jensen och Trädgårdh menar vidare att *"genomförande av samverkansprojekt sker efter andra kunskaper och på andra premisser än vad projektet planerades och beslutades på. Förverkligandet är intressedrivet och beror på en rad omständigheter, och möjligheterna är därför stora att genomförandeprocessen resulterar i något annat än vad som ursprungligen var tänkt"*. De summerar sedan med att dessa svårigheter ofta utgår från att satsningar inte sällan baseras på en otillräcklig problemanalys, att tidsaspekten ofta underskattas, att det är svårt att samordna olika instanser vid själva genomförandet samt svårigheten att synkronisera olika verksamhetslogiker.

I delrapporten från utvärderingen summerade vi, när vi redovisade den bild som då tecknades kring förutsättningarna för implementering, att det fanns blandade uppfattningar kring Hermesprojektet. Från helt negativa uppfattningar till helt positiva, med ett antal neutrala svar däremellan. Framför allt visade utsagorna på svårigheten att förhålla sig till implementering – vad är det egentligen i projektet som ska implementeras och vem är det som ska ta hand om detta? Sammantaget visade resultaten på att det fanns betydande svårigheter i förhållande till implementeringen. Bilden från delrapporten har under projektets slutfas förstärkts och några egentliga utsikter till fortsatt samverkan enligt arbetsmodellen i Hermesprojektet tycks inte finnas. Någon förankring av projektets verksamhet har inte etablerats i förhållande till samordningsförbundet Finsam Sydöstra Skåne. I anslutning till detta har Försäkringskassans representant i styrgruppen gjort klart att man inte ser någon vidareutveckling efter projektets slut, framför allt med hänvisning till att man ser att utvecklingen av samverkan för deras del nu sker inom strukturerna för samordningsförbundet. Även om flera parter lyfter fram

förtjänster med klientarbetet som bedrivits i Hermesprojektet, pekar man på svårigheter att bibehålla samverkan efter det att projektmedel från Socialfonden upphör. En företrädare för en av kommunerna menar t ex att: *"Det är positivt med rehabmöjligheter från olika aktörer men med lite olika inriktning. Tyvärr tror jag inte att kommunen ekonomiskt kommer att bidra till andra än de egna pågående verksamheterna och FINSAM-projektet, då detta är prioriterat av politiker"*. Inte heller personalen vid RMS såg ljus på möjligheterna att fortsätta bedriva verksamheten i ordinarie drift: *"Vi har tre ben i verksamheten: projekt, smärtrehab och försäkringsbedömningar. Projektet utgör en viktig del, men jag kan just nu inte se hur det skulle vara möjligt att överföra Hermes i reguljär verksamhet"*. Vidare pekar man på att projektet utvecklats för isolerat från de övriga parternas verksamhet och att någon ömsesidig utveckling inte skett: *"Parallellt med att vi driver utveckling i projektet måste man arbeta med att utveckla den reguljära verksamheten"*. Utvecklingsarbetet uppfattas snarare ha ensidigt utgått från projektägaren, utan egentlig delaktighet från parterna. Därför menar man att det inte finns någon större mottaglighet i de samverkande parternas verksamhet för arbetsmodellen som tillämpats.

Förutsättningarna för att det samverkansarbete som bedrivits i projektform, först genom Arkimedes och nu genom Hermes, ska kunna fortgå utan extern finansiering tycks alltså i detta skede begränsade. I delrapporten konstaterade vi att det fanns faktorer i projekt-konstruktionen som behövde analyseras vidare, framför allt kring hur förankringen av projektet sett ut och på vilka grunder de respektive parterna i projektet valt att medverka i Hermesprojektet. I denna slutrapport från utvärderingen kommer vi att föra ett resonemang kring Hermesprojektet som utgår från ett antal faktorer för hållbarhet (överföring av projektverksamheten till ordinarie strukturer) som forskarna Savaya, Spiro och Elran-Barak (2011) identifierat som determinanter för hållbarhet. Det handlar om faktorer inom projektet, såväl som i dess omgivning och hos finansiären. Det centrala temat i samtliga faktorer handlar emellertid om det ska finnas en tydligt förankrad idé om vad projektet innebär och vad det ska leda till, d v s en programteori.

Nedan kommer vi att föra ett resonemang kring Hermesprojektet med utgångspunkt i forskningen kring hållbarhet i sociala program. Vi kommer inte att behandla samtliga faktorer som Savaya, Spiro och Elran-Barak tar upp (se Bilaga 1). Vi kommer att uppehålla oss vid faktorer som vi uppfattar har haft särskild betydelse för utvecklingen i projektet. De aspekter vi kommer att ta upp handlar om programteorin i Hermesprojektet, kontinuiteten i projektets förutsättningar, den uppfattade nytta och effektiviteten i projektets samt finansiärens roll i sammanhanget.

Programteori

Förekomsten av en programteori, oavsett om denna är uttalad eller ej, är en central faktor för hållbarhet. En programteori är en logisk modell över ett projekts mål och de antaganden som görs i förhållande till vad som behöver göras för att målen ska nås, något som är en central faktor för hållbarhet. En programteori bör innehålla en *förankrad* och gemensamt *accepterad* bild av vilka parter som ska ingå i samverkan, hur samverkan ska genomföras samt hur resultaten av samverkan ska tas omhand efter projektets slut. Studier har sedan visat att hållbarhet påverkas i stor utsträckning av huruvida projektaktörer, såväl som andra intressenter, tydligt ser behovet av och uppfattar den direkta nyttan med insatsen.

Enligt projektägarens rapport från förprojekteringen var projektiden för Hermesprojektet att *"erbjuda socialt, psykologiskt och medicinskt förstärkta stödinsatser till långtidsarbetslösa, långtidssjukskrivna och försörjningsberoende aktuella för försörjning via Af, Fk respektive socialförvaltningarna i Ystad, Simrishamn, Sjöbo och Tomelilla"*. Av rapporten kan vi vidare utläsa att *"projektets struktur var redan klar vid förprojektets start, vad jag främst behövde veta var om myndighetsrepresentanterna var av samma uppfattning som jag avseende klientarbetet och det myndighetsövergripande samarbetet"*. När det gäller **klientarbetet** har vi också kunnat se att de flesta aktörer uppfattat Hermesprojektets syfte som att genom utredning och rehabilitering försöka få klienterna tillbaka till arbetslivet och såväl syfte som målgrupp rönne ett gillande bland de vi tillfrågat. De flesta har uttryckt att det finns ett stort behov av dessa insatser i det geografiska området.

Vad gäller den andra delen av programteorin, d v s den del av utvecklingsarbetet som avser det **myndighetsövergripande samarbetet**, handlar detta konkret om att arbeta fram rutiner för fortsatt arbete med samverkan kring målgruppen i sydöstra Skåne. Här har inte förankringen framträtt lika tydligt. Genomgående i projekteringsfasen har samordningsförbundet Finsam Sydöstra Skåne lyfts fram som en mottagare av det utvecklade samverkansarbetet. Vi har under projektiden inte sett att denna anknytning haft någon egentlig förankring hos någon av samverkansparterna och följaktligen i samordningsförbundet. Snarare tvärt om. Försäkringskassan har t ex gjort klart att man anser att deras utveckling av samverkansstrategier sker inom ramen för samordningsförbundet. Projektägaren har också återkommande beskrivit svårigheterna att förankra projektet i anslutning till samordningsförbundet. Sammantaget har samverkansargumentet inte någon framträdande plats i svaren från olika aktörer på frågan om syftet med projektet.

Just detta förhållande med en från början ofärdig samverkansstruktur har sannolikt haft en avgörande betydelse för utvecklingen i projektet och för utsikterna för hållbarhet efter projektet. Vi ska därför analysera hur förankringsprocessen gått till.

I slutrapporten från förprojekteringen konstaterar projektägaren att *”min uppfattning är att en strategisk påverkan bör växa fram ’inifrån’ och att resultaten beror på de positiva effekter man kan uppleva i det individuella klientarbetet”*. Han fortsätter med att det *”redan innan projektet startat finns en positiv förväntan som jag bedömer kommer skapa goda förutsättningar för att kunna implementera och vidareutveckla Hermesprojektets slutliga arbetsmodell i kommande ordinarie verksamhet, samordnad av Samordningsförbundet”*. Denna ambition syns sedan som bidragande skäl till ESF-rådets prioritering av Hermesprojektet: *”De samverkansformer som upparbetas mellan deltagande parter under projektperioden skall kunna ligga till grund för skapandet av samordningsförbundet Finsam Sydöstra Skåne”*. Möjligheterna till sådan implementering har dessvärre visat sig vara överskattade genom hela projektiden.

Hur förhåller sig egentligen samverkansparterna till projektet i förhållande till denna långsiktiga ambition. För att få perspektiv på frågan om varför parterna valt att medverka i projektet har vi ställt frågan till de aktörer som företräder samverkansparterna i Hermesprojektet. Detta är av central betydelse då, enligt Socialfondens programförklaring, *”aktörer som samverkar i projekt (ska vara) tydliga dels med sin avsikt att medverka, dels med hur de avser att gå vidare med framkomna resultat för att möjliggöra tillämpning i större omfattning”*. Vi började med att efterfråga medfinansieringsavtal, samverkansavtal eller liknande från projektägaren, men vi har inte tagit del av något sådant underlag. Vi har därför vänt oss till parterna i projektet med samma fråga, men den enda part som hörsammat vår förfrågan är Försäkringskassan. I de andra fallen har vår fråga inte besvarats, med undantag av ett fall där vi fått information om att någon sådan skriftlig överenskommelse inte finns. Vi har därefter försökt att via en enkät till styrgruppen fråga parternas representanter om hur de resonerat då de valt att medverka som part i Hermesprojektet. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan samt Ystad kommun har besvarat denna enkät, medan Tomelilla kommun har besvarat våra frågor per telefon. När det gäller Simrishamns kommun och Sjöbo kommun har vi inga uppgifter.

Varför valde man då att gå med som part i projektet? Arbetsförmedlingens representant anger att man *”såg att vårt behov av insatser för de som uppbar tidsbegränsad sjukersättning innan ersättningsperioden upphörde samt för de som var sjukskrivna sedan länge och riskerade att förbruka*

samtliga sjukpenningdagar. Syftet var att få underlag för den fortsatta planeringen för individerna". Vidare menade en av de kommunala parterna att incitamentet för att delta låg i att kunna ta del av externfinansierade insatser för individer i kommunen som uppbar försörjningsstöd och som motsvarade målgruppen. En annan kommunrepresentant menade att: "Utifrån de olika insatser som vi då hade tillgång till och med ett nytt projekt i FINSAM på uppstart - så bedömde jag att vi skulle kunna ha två personer inne kontinuerligt i projektet. Vår diskussion var att vi hade kontakt med flera som skulle vara hjälpta av den tillgång till medicinsk expertis som finns samtidigt som övriga kompetenser också skulle bidra till en allsidig utredning/arbetsprövning".

Den kanske mest centrala samverkansparten, åtminstone vid projektets start och mot bakgrund av det tidigare samverkansarbetet i Arkimedesprojektet, är Försäkringskassan. Vi har haft kontakt med den person som beslutade att Försäkringskassan skulle medverka som part i projektet, vilket gett en tydlig bild av hur resonemangen hos denna part gick i det inledande skedet. Han menade att: "Vi ställde oss, ur Försäkringskassans synvinkel, positiva till det färdiga projektförslaget eftersom insatserna bedömdes vara bra för vissa av våra målgrupper. Projektets geografiska placering i Simrishamn med omnejd bedömdes vara ytterligare en faktor som positivt bidrog till vårt ställningstagande för engagemang. Projektets intentioner att involvera flera viktiga aktörer ansåg vi vara utmärkt med tanke på Försäkringskassans samordningsuppdrag. Genom extern finansiering av insatserna i projektet skapades möjligheter att relativt snabbt erbjuda sjukskrivna aktiviteter i projektet. Dessa aktiviteter fanns, vad jag minns, inte tillgängliga någon annanstans vid beslutstillfället. (...) Detta var de bevekelsegrunder, som vi beaktade när vi skrev avtalet".

I samtliga parter utsagor ser vi att medverkan i projektet i första hand bottnar i att kunna ta del av (externfinansierade) insatser för klienter som skulle vara i behov av insatser via RMS. Framför allt kopplat till utredning av arbetsförmåga och arbetsprövning. Samverkansargumentet nämns inte någonstans. Försäkringskassans representant kommenterar också detta: "Jag erinrar mig också att man i någon av de initiala projektbeskrivningarna hade formuleringar, som antydde att det rådde en total avsaknad av samordnad verksamhet inom rehab-området i södra Skåne. Man kunde göra tolkningen att projektet avsåg att egentligen "överta" de uppdrag som åvilade Fk och Samordningsförbundet. (...) Vi blev aningen förvånade då vi läste formuleringarna. Vi påtalade vårt missnöje med sättet att uttrycka sig i utkastet. Även när projektet var igång vill jag minnas att (vår representant) vid styrgruppsmötena betonade det olämpliga i att uttrycka direkta felaktigheter rörande Hermes respektive Samordningsförbundets uppdrag".

Sammantaget kan vi se att det i Hermesprojektet finns en tydlig och programteori kring vad man avsåg genomföra i klientarbetet. Detsamma tycks inte gälla samverkan. Conrah (2000) vill se samverkansstruktur som en formaliserad personsamverkan mellan ett antal aktörer och en viktig utgångspunkt i hans resonemang är att de deltagande aktörerna ska resonera igenom grunderna för arbetet innan den egentliga samverkan startas. Det gäller då att utveckla ett samförstånd om de principiella utgångspunkterna för samverkan. Enligt Conrah bör alla tilltänkta parter delta aktivt i insatsen, men inte sällan är det en eller två nyckelparter som initierar en samverkan som man försöker få de andra parterna att delta i. Om insatsen inte förankras på ett tydligt sätt hos de berörda parterna riskerar sedan projektinsatsen att hamna i en sidoordnad struktur i förhållande till den verksamhet den strävar efter att förändra.

Vi kan konstatera att samverkansmålet i grunden utgår från projektägarens ambitioner, men att det sedan varit svårt att förankra detta mål hos parterna. Det finns också två centrala parter som inte är med i projektet: Region Skåne och Finsam Sydöstra Skåne. Det finns utsagor i förprojekteringen att samordningsförbundet uttryckt sitt gillande för projektet, men vi har inte kunnat se att det funnits någon egentlig praktisk grund bakom detta. Vad gäller Region Skåne medverkade denna part i förprojekteringen, men valde sedan att inte medverka i genomförandeprojektet. I projektets lägesrapport i mars 2011 kan vi sedan läsa att: *”En svaghet i projektet är att Region Skåne, trots engagerad medverkan under förprojektfasen, valde att inte medverka i genomförandet. Det beror dels på ett rent missförstånd som orsakades av att handläggaren vid Region Skåne trodde att Försäkringskassan inte skulle medverka och därmed skulle inte heller Region Skåne medverka, dels på inställningen att projekt av den här typen borde initieras och styras av Region Skåne och att man tyckte att ’man var sig själv nog’”*. När vi ställt frågan till Region Skånes representant var argumentet för att inte medverka i projektet att regionens koncernkontor inte kan stötta ett lokalt utvecklingsprojekt som bygger vidare på tidigare utvecklingsprojekt utan ett engagemang från Region Skånes lokala aktörer i området. Under alla omständigheter får Region Skånes frånvaro anses vara ett hinder för att projektet ska kunna uppnå ett av sina syften, nämligen att skapa en modell för samverkan med koppling till samordningsförbundet.

Sammantaget kan vi se att idén om att bedriva medicinskt förstärkta rehabiliteringsinsatser genom Hermesprojektet stöttats av parterna i projektet. Å andra sidan verkar den programteori avseende utveckling av en framtida modell för samverkan som projektägaren beskrivit i ansökan, som samverkansparterna förpliktigt sig till genom att medfinansiera projektet och som ESF-rådet beviljat medel till, aldrig varit aktuell i

praktiken. Bilden som tecknas är att målet om en utvecklad samverkansmodell med långsiktig implementering i samordningsförbundet Finsam Sydöstra Skåne har varit en ambition från projektägaren, men till synes inte från de samverkande parterna.

Den enda part som, såvitt vi kunnat se, påtalat orimligheten i samverkansmålet är Försäkringskassan som reagerat på denna framställan under förprojekteringen. I detta skede påtalade Försäkringskassan även ett potentiellt problem i förhållande till förutsättningarna för klientarbetet: *”Vi kan inte garantera medfinansiering enligt projektets budget. En av anledningarna till detta är att personer med sjuk- eller aktivitetsersättning samt de med sjukpenning i högre grad kommer att ha mist sin ersättning från Försäkringskassan, i enlighet med nu gällande regelverk. Dessa personer kommer i stället att få sin försörjning antingen genom eget arbete eller från annan myndighet. Svårigheten att finna projektdeltagare kan komma att accelerera under projektperioden där vi särskilt vill poängtera problemen under år två och tre”*. Vi har kunnat se att projektbudgeten justerades i enlighet med denna kommentar. Sedan kom deltagare framför allt att hänvisas till projektet via Arbetsförmedlingen. Likväl kom innebörden i denna synpunkt att påverka projektet på flera sätt. Det för in oss på nästa punkt.

Kontinuitet i projektets förutsättningar

Vi har tidigare konstaterat att Hermesprojektet är en vidareutveckling av ett tidigare projekt, Arkimedes. I vilket avseende projektlogiken utvecklats är oklart (kontakter med personal på ESF-rådet som var engagerade i handläggningen antyder att man uppmanade projektägaren att ytterligare utveckla projektidén i förhållande till det tidigare projektet), men den modell som användes i Arkimedes utgjorde förebild för Hermesprojektet och man gick in i projektet med avsikten att göra något liknande. Det visade sig att det inte blev fallet.

Orsakerna till att det inte gick att bedriva verksamheten i Hermes som man gjort i det tidigare projektet var flera, men till stor del berodde detta på att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen fick nya uppdrag i samband med att Hermesprojektet startade. I syfte att stärka arbetslinjen genomfördes ett antal regeländringar inom sjukförsäkringen som började gälla från den 1 januari 2010. Förändringarna innebar bland annat att reglerna om tidsgränserna i sjukförsäkringen ändrades och personer som inte längre kunde få ersättning från Försäkringskassan skulle istället ta del av insatser från Arbetsförmedlingen genom den s k Arbetslivsintroduktionen. För Hermesprojektet innebar detta att målgruppen fick en tydlig förskjutning från Försäkringskassan mot Arbetsförmedlingen. Till skillnad

från i Arkimedesprojektet innebar detta följaktligen att Arbetsförmedlingen istället skulle utgöra huvudsaklig motpart i samverkan.

Även om förändringen genomfördes i samband med projektstart kom detta sannolikt inte som en överraskning för de berörda. Redan i förprojekteringen finns dessa förändringar nämnda på flera sätt. Vidare hade Försäkringskassans representanter, enligt det tidigare citatet, aviserat konsekvenserna av dessa förändringar redan innan projektet startade. Den förutspådda utvecklingen kom sedermera att besannas, vilket fick till följd att det blev svårt att rekrytera deltagare till projektet i enlighet med ursprunglig plan. Av projektägarens lägesrapport till ESF-rådet i mars 2011 framgår det att överföringen av uppdraget för målgruppen från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen uppfattades ha haft betydelse för utvecklingen: *"Samtidigt har både Fk och Af haft svårigheter sinsemellan att koordinera respektive insatser. Det har (...) framkommit många exempel på att man haft problem med överföring av klienter mellan myndigheterna, vilket i vissa fall inneburit att personer som varit inskrivna i Hermesprojektet via Fk inte har fått möjlighet att vara fortsatt inskrivna i Hermesprojektet efter att de överförts till Af. För några deltagare har det istället inneburit att Af utnyttjat betalda åtgärder i form av coaching, "arbetsökeri" i grupp eller andra åtgärder på bekostnad av medverkan i Hermesprojektet. Vi har under denna period haft 85-95 inskrivna och skulle behöva cirka 25 till, för att vara i fas med projektplanen".*

Vi kan inte i denna utvärdering redovisa statistik kring deltagarantal i projektet då vi inte tagit del av någon sådan sammanställning från projektägaren, men vi har noterat att projektet löpande har kantats av problem med att nå budgeterat antal deltagare (totalt ca 700 personer). Utöver svårigheter med rekrytering av deltagare visade sig förändringen dessutom få ytterligare konsekvenser för klientarbetet där den tänkta arbetsmodellen (programteorin) för hur man skulle arbeta med målgruppen stötte på problem. I samtal med projektgruppen, d v s de personer som arbetat aktivt med deltagarna slog man fast att: *"De klienter som kommer till oss (i Hermes) står mycket längre från arbetsmarknaden (än i Arkimedes). De tillhör en grupp som tidigare fick sjukpension eller aktivitetsersättning, d v s rehabiliteringsinsatserna avslutades och de fick sin pension. Så är inte fallet nu. De kommer till oss, men åtgärderna är inte särskilt effektiva. Den del av målgruppen som vi hade tidigare finns nu hos Arbetsförmedlingen som sörjer för åtgärder".*

I den projektrapport som författades av projektägaren efter det första året med projektet kan man läsa att deltagare som remitterats till Hermesprojektet från Arbetsförmedlingen har haft *medicinskt betingad funktionsnedsättning* i samma omfattning som de som remitterats till

projektet från Försäkringskassan. Det finns dock klara skillnader avseende deltagarnas diagnoser. Hos de som remitterats från Försäkringskassan dominerar *psykiska* besvär, som enda diagnos eller i kombination med smärta. Hos de deltagare som remitterats från Arbetsförmedlingen dominerar istället *smärtproblem*, samtidigt som många upplever en kombination av besvär. Detta innebär att i jämförelse med Arkimedesprojektet: *"så är de medicinska (såväl fysiska som psykiska) problemen hos deltagarna i Hermesprojektet mer frekvent och mer omfattande än i tidigare projekt"*.

I lägesrapporten från mars 2011 återkommer denna problematik: *"Många av deltagarna har mycket uttalad funktionsnedsättning och aktivitetsbegränsning och därmed en mycket nedsatt eller obefintlig arbetsförmåga. Vi har kunnat konstatera och tidigare rapporterat om att vi i projektet har fått en avsevärt större andel personer med uttalade smärtproblem och psykiska besvär än vi förväntade oss. Det gäller särskilt deltagare från Af. Många personer har befunnit sig i den fas då Fk utförsäkrar och Af tar över. Det har varit många med flerårig arbetsfrånvaro p g a sjukdom och det har även gällt många av dem som aktualiserats för projektmedverkan från kommunerna. Mycket av projektteamets arbete har varit inriktat på att öka motivationen och upptagits av kontakter med myndighetsrepresentanter"*. Av citatet framgår att förändringen av målgruppen fått långtgående konsekvenser för projektgruppens arbete med deltagarna i projektet: *"En stor andel av remisserna rör deltagare för vilka respektive myndighet är av stort behov av en basal medicinsk funktionsbedömning inför start av arbetslivsinriktade"*. Vidare konstateras att det: *"Under projektets gång har det visat sig att både Fk och Af har haft behov av en medicinsk bedömning av den remitterades arbetsförmåga. Detta i större omfattning än förväntat vid projektets start"*.

Utöver den ändrade karaktären på målgruppen innebar övergången från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen även att de tidsgränser som projektet hade att förhålla sig till ändrades. Den ursprungliga modellen i Hermesprojektet utgår från att deltagarna genomgår ett program om sex månader, och det är mot denna modell arbetet utformats. Arbetsförmedlingens regelverk kom istället att innebära att de deltagare som kom därifrån hade en kortare tid i projektet och med en annan utgångspunkt för sitt deltagande: *"Från slutet av våren, fick vi in fall som var hos oss i sex veckor för utredning. Det var ju inte alls avsikten med Hermesprojektet. Då kunde bara funktionstester utföras. Det har nu blivit mer av ett löpande band. Detta gäller Af:s klienter. De som kommer från socialförvaltningarna och Fk rullar på som det var tänkt, men de har ju blivit allt färre"*. Detta citat beskriver att programteorin i Hermesprojektet utvecklats från att utöver tillhandahållande av medicinskt förstärkta rehabiliteringsinsatser

även omfatta mer begränsade utredningar av arbetsförmåga. Detta var inte den ursprungliga avsikten med projektet, utan kan ses som en följd av projektets anpassning till förändrade omständigheter hos de samverkande parterna.

Av tidigare erfarenheter om samverkansstrukturens uppbyggnad kan vi se att brister i en tidig förankring kan påverka projektet på ett negativt sätt (Conrah 2000). Det blir lätt så att projektets personal får lösa de problem som finns efter hand som processen fortgår, de får försöka lösa strategiska frågor som borde varit lösta i förväg. Hållbarheten i projekt blir beroende av projektmedarbetarnas flexibilitet och förmåga att utveckla och anpassa insatsen. Projektmedarbetarna ger själva uttryck för att de varit lyckosamma i att på ett flexibelt sätt hantera och anpassa sig till de ändrade förutsättningarna, även om de samtidigt anser att detta inneburit lägre kvalitet för individerna: *"Projektet jobbar nu med en målgrupp som det inte var riggat för. Målgruppen tillhörde tidigare "sjukförsäkringshögen". De deltagare som man tidigare jobbade med inom Arkimedes tas nu omhand av Arbetsförmedlingen genom deras upphandlade aktörer".* Projektmedarbetarna menade att framgångsfaktorerna i klientarbetet ligger i personalens kunskap om individens förutsättningar. Att möta, träffa och lära känna individen leder till ökad kunskap om individens förutsättningar och kan i förlängningen leda till minskad vårdkonsumtion. Projektmedarbetarna har uppenbarligen varit tvungna att anpassa sig till de stora förändringar hos de samverkande parterna som i hög grad påverkat förutsättningarna för Hermesprojektet. Även om man ger uttryck för att man lyckats förhållandevis väl med denna anpassning så uttrycker man samtidigt krasst att: *"hade vi vetat hur utvecklingen skulle bli, hade det varit bättre att vi inte haft projektet".*

Sammantaget kan vi alltså se att den tänkta arbetsmodellen i projektet inte kom att fungera som planerat, framför allt eftersom Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen fick nya uppdrag i samband med att Hermesprojektet startade. Detta har dels inneburit att de deltagare som ingått i Hermesprojektet haft en mer komplex sjukdomsbild med tonvikt på psykiska problem. Tidigare har arbetsmodellen i första hand tillämpats på personer med smärtproblem, men personalen i projektet ansåg att man lyckats anpassa sig väl till dessa ändrade förutsättningar. Däremot har det varit svårt att utveckla arbetsmodellen (6 månader) efter de ökade förväntningar på kortare utredningar av arbetsförmåga (6 veckor) som ställs på projektet.

Uppfattad nytta och effektivitet

För att ett projekt ska bli hållbart efter det att projektfinansiering upphör krävs också att projektet kan visa på effektivitet. I detta fall handlar det framför allt om framgång i klientarbetet. Samtidigt är de samverkande parternas upplevelse av nytta av insatsen en grundförutsättning för hållbarhet. Detta ger även projektägaren uttryck för i dialogen med ESF-rådet i samband med förprojekteringen: *"Skall projektresultaten kunna implementeras i form av nya rutiner för samverkan och individuell handläggning måste projektet också göra intryck på berörda tjänstemän"*.

I denna utvärdering har vi inte gjort någon egen mätning av effekter på de deltagande individerna. För sådan uppföljning ansvarar projektägaren själv, vilket bland annat skett med hjälp av medicinska skattningsskalor och enkäter till deltagarna. Av projektrapporten från det första verksamhetsåret kan vi utläsa att: *"Redan efter 5 veckors grupprogram upplever deltagarna ett ökat psykiskt och fysiskt välbefinnande. Deltagarna upplever att de haft nytta av de olika gruppaktiviteterna och det framgår även att man upplever teoriavsnitt och praktiska insatser bra och mycket bra. 98 procent anger att deras samlade intryck av det inledande grupprogrammet var mycket bra eller bra. Nära 85 procent av deltagarna har upplevt en mycket bra eller en bra påverkan på deras psykiska och fysiska välbefinnande. 92 procent anger att de haft mycket bra eller bra nytta av programmet. Nära 80 procent anger att programmet, mycket bra eller bra, motsvarat deras förväntningar"*. Detta föranleder projektägaren att dra slutsatsen att: *"Med tanke på att i stort sett samtliga som remitterats till projektet har tagits in i projektet, att de haft mycket skilda sociala och medicinska förutsättningar för deltagande och haft olika grad av motivation, så kan man nog med fog säga att gruppinsatserna varit väl avvägda till innehåll och omfattning samt ett de varit en god start för de fortsatta aktiviteterna"*.

Vi har i denna utvärdering ingen ambition att värdera de ovanstående siffrorna. Vi har istället fokuserat på den nytta som de samverkande parterna uppfattat med Hermesprojektet. I detta avseende har vi kunnat konstatera att uppfattningen på många sätt är blandad. Bland fördelarna med projektet nämns omhändertagandet av deltagarna i projektet, vilket även återspeglar resultaten ovan. Bland de tydligaste nackdelarna märks vad som framstår som bristande rutiner för återföring av resultat till de remitterande parterna. Vidare framhålls att projektet inte blivit den samverkande institution som avsetts.

Den största gruppen av personer kring projektet vi haft kontakt med anger både för- och nackdelar med insatserna. De bästa vitsorden kring

insatserna i Hermesprojektet handlar om att det tycks finnas kompetent personal inom projektet och bland fördelarna nämns att klienterna uppfattat insatsen som god. Däremot framfördes en hel del kritik mot uppföljningssystemet i projektet och återföringen av information ansågs av många vara knapphändig eller inte alls förekommande. Dessa resonemang finns utvecklade i den tidigare delrapporten från utvärderingen där vi sammantaget konstaterade att förtroendet för Hermesprojektet inte varit alltigenom grundmurat. Visserligen uttrycker många ett förtroende, men det sker i ett stort antal fall med reservationer för olika fenomen i verksamheten. Personalen får i de flesta fall goda vitsord, men framför allt åiterrapportering kritiserar av flera tillfrågade, såväl avseende tidpunkt då detta sker som form och innehåll. De synpunkter som oftast kommer fram handlar om knappheten i dessa utlåtanden, samt att de inte i tillräcklig utsträckning pekar fram mot det friska hos klienten. Men vi skall samtidigt komma ihåg att det finns en stor grupp remittenter som är positiva till dessa utlåtanden. Uppfattningen ger en tämligen splittrad bild.

Finansiärens roll

Den avslutande faktor som vi ska resonera kring i förhållande till Hermesprojektets långsiktiga hållbarhet handlar om det stöd projektet kan sägas ha fått från finansiären, d v s ESF-rådet. I forskningen kring hållbarhet i projekt har det visat sig att förhållningssätt och handlingar från finansiären påverkar utsikterna för hållbarhet. En finansiär kan ha olika roll och relation i förhållande till ett projekt, vilket naturligen påverkar vilken betydelse den kan ha i utvecklingen av ett projekt. Vad gäller Socialfonden har det under innevarande programperiod funnits olika processtöd som ställts till projektens förfogande, men det förs även en löpande dialog mellan ESF-rådet och projektägaren kring utvecklingen. Denna dialog löper från det att den första ansökan lämnats in till att projektet avslutats.

De principer som styr projektfinansiering från Socialfonden utvecklas efter hand, men de kriterier som nu gäller antyder att man genom finansiering av insatser eftersträvar långsiktighet. I detta avseende har vi kunnat se att Hermesprojektet är en fortsatt finansiering av tidigare projektverksamhet. Denna utveckling har kommit att benämnas som en ambition att skapa pärlbandsprojekt. Detta innebär inte bara att samma projektägare driver flera projekt efter varandra, detta blir snarare *reprisprojekt* där huvudsyftet är producera samma goda kortsiktiga resultat som man redan har upplevt i ett tidigare projekt. Sävenstrand m fl (2012) menar att i ett pärlbandsprojekt sker en utveckling mellan projekten, framgångar och tillkortakommanden i projektet tillsammans med förändringar i omvärlden skapar nya idéer och behov av utvecklingssatsningar. Den ställer i detta

sammanhang den strategiska frågan *"Har ESF-organisationen sett historien bakom ett projekt och tagit hänsyn till denna vid bedömningen?"*

Vi har under utvärderingen fått uppgifter om att det under förprojekteringen fördes en diskussion med projektägaren om inriktningen på projektet och att den i stor utsträckning påminde om tidigare projekt. Vi har också sett att Arkimedesprojektet utgjort förebild för Hermesprojektet och man gick in i projektet med avsikten att göra något liknande. Flera av de problem som vi resonerat kring ovan utgår sannolikt från att Hermesprojektet i alltför hög utsträckning planerats och genomförts med det tidigare projektet som förebild.

Vi har anledning att tro att ESF-rådet kunnat agera annorlunda i handläggningen av projektet och ha genomfört en grundligare analys av projektets förutsättningar att lyckas med sina långsiktiga ambitioner. ESF-rådet har finansierat projektet med 20 miljoner, vilket enligt ESF-rådets projektbank gör Hermesprojektet till ett av de projekt i Sydsverige som erhållit mest finansiellt stöd från Socialfonden. Med tanke på de resonemang vi fört kring projektets förankring och parternas förpliktelse till projektmålen, en uppenbar avsaknad av avsiktsförklaringar och ett överskattat antagande om möjligheterna till avsedd implementering, är en berättigad fråga i sammanhanget hur ESF-rådets tillvägagångssätt för bearbetning och analys av ansökningar ser ut. I detta avseende kan Hermesprojektet utgöra ett lärande exempel där man kan föra en diskussion om behovet av förhandsutvärderingar (ex ante) av strategiska projekt. Hade detta upplägg sett annorlunda ut hade sannolikt flera av de grundläggande problem som vi lyft fram i förhållande till samverkansstrukturen i Hermesprojektet kunnat upptäckas i ett betydligt tidigare skede.

Det finns även anledning att peka på aspekter där ESF-rådets agerande påverkat projektet under genomförandet. Detta handlar framför allt om förändrade krav under projekttiden. Detta lyfts inte minst fram av personalen, som menar att ESF-rådets förändrade direktiv utgjort en negativ indirekt styrning av klientarbetet: *"Pengarna har styrt vårt sätt att organisera verksamheten"*. Detta handlar framför allt om den deltagarredovisning som projektet förväntas leverera till Socialfonden, inte minst i termer av deltagarnas tid i projektet. Uppfattningen är att dessa krav har generellt skärps under programperioden: *"Närvaroregistrering har blivit mer detaljerade vilket också tagit tid från oss"*. Personalen utvecklar vidare: *"Kontrollfunktionen från ESF har ökat efter hand. De kräver bl a att vi skall kunna redovisa 8 timmars aktivitet per dag, och det är ju inte möjligt"*. Denna problematik har vi även kunnat se i andra projekt med liknande målgrupp och inriktning. Det huvudsakliga problemet ligger

snarats i att planeringen av projektet i klientarbetet utgått från andra direktiv från Socialfonden. När sedan krav på 8 timmar aktivitet per dag infördes uppfattas detta ha utgjort svårigheter för den aktuella målgruppen, vilket i förlängningen påverkat projektets finansiering.

Den mest påtagliga påverkan som ESF-rådet haft på projektet bottnar emellertid i den inledande bearbetningen av ansökan. Tidigare pekade vi på att genomförandet av samverkansprojekt ofta sker på andra premisser än vad projektet beslutades på och att processen riskerar att resultera i något annat än vad som ursprungligen var tänkt. Hermesprojektet är ett tydligt exempel på detta och förutsättningarna för projektet hade sannolikt varit bättre om ingångsvärdena i ansökan varit annorlunda. I detta avseende hade ESF-rådet kunnat spela en avgörande roll i kvalitetsssäkring av den investering man gjort i Hermesprojektet.



AVSLUTANDE KOMMENTAR

Tranquist Utvärdering har genomfört en s k lärande utvärdering av Hermesprojektet som under tre år drivits av Rehabiliteringsmedicin Simrishamn, i samverkan med Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och socialkontoren i Ystad, Tomelilla, Sjöbo och Simrishamn. Utvärderingen har utgått från projektets mål att utarbeta rutiner som kan utgöra modell för framtida god samverkan och har till stor del fokuserat på Socialfondens urvalskriterier när man beslutar om finansiering av projekt: lärande miljöer, innovation, samverkan och strategisk påverkan.

Vad kan vi då lära oss av Hermesprojektet? Till lärdomarna hör betydelsen av en i förväg utvecklad samverkansstruktur som är ändamålsenlig i förhållande till projektets ambitioner. Detta innebär att det ska vara klart vilka parter som ska ingå i samverkan och vad deras ingångsvärden i projektprocessen är, och man ska ha en gemensam uppfattning om grunderna för arbetet innan den egentliga samverkan startas. Det bör även redan från start finnas en förankrad bild av hur projektresultaten ska tas om hand efter projektets slut och hur detta kan komma att överföras till ordinarie strukturer.

Hermesprojektet har haft som uttalad målsättning att hitta en långsiktig lösning där den utvecklade samverkan kopplats till samordningsförbundet

Finsam Sydöstra Skåne. Denna samverkansarena, där Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Region Skåne samt Simrishamn, Sjöbo, Tomelilla och Ystad kommun ingår, etablerades 2009 och har utvecklats parallellt med Hermesprojektet. Finsam Sydöstra Skåne har haft sin egen utvecklingsprocess och den utvärdering som genomfördes under 2011 konstaterade att *"samverkansarbetet fortfarande efter dryga två år inte tycks fått någon definitiv utformning"* (Tranquist & Petersson 2011). Det är rimligt att anta att det inte funnits någon beredskap inom samordningsförbundet att ta hand om en utvecklingsprocess som utvecklats på initiativ av en aktör utanför den närmast berörda kretsen. Samtidigt har vi sett tecken på att samordningsförbundet och den projektverksamhet som bedrivits där i viss mån utgjort en konkurrerande verksamhet till Hermesprojektet i termer av de samverkande parternas tid och resurser. Flera parter har uttryckt att de prioriterar verksamheten i samordningsförbundet med hänvisning till politiska beslut i förhållande till denna samverkansarena. Därför kan vi i slutändan konstatera att den ursprungliga ambitionen att knyta verksamheten i Hermesprojektet till samordningsförbundet varit en överskattning av viljan att anamma arbetsmodellen i Finsam Sydöstra Skåne. I detta avseende har parterna snarare uppfattat Hermesprojektet som en möjlighet att kunna ta del av externfinansierade insatser för sina klienter, vilket varit kontraproduktivt för den långsiktiga utvecklingen.

Vem ska då ta till sig kritiken som vi framfört kring Hermesprojektets utveckling. Vi vill mena att det är många parter som kan dra lärdom av Hermesprojektet?

Är det projektägaren? Det grundläggande problemet i projektet är att en ansökan formulerats kring ett projekt med samverkansambitioner som inte förankrats tillräckligt väl hos parterna. Ansökan vilade på en utvecklingsidé som låg bortom vad parterna ställt sig bakom. Vi har kunnat se att projektägaren utgått från en tanke om att utvecklingen av samverkansarbetet ska växa fram underifrån med det goda exemplets makt. Om resultaten i klientarbetet är tillräckligt goda kommer sedan de samverkande parterna att vilja inkludera arbetet i andra strukturer. Vid projektets slut kan vi nu se att denna ambition kommit till korta och att uppfattningen om parternas intresse att ta över denna samverkansmodell varit överskattad.

Är det de samverkande parterna? Utgångspunkten för projektet var skapandet av en långsiktigt hållbar samverkansmodell, vilket parterna enligt ansökan förpliktigade sig till. I praktiken tycks det inte ha legat mycket bakom detta förpliktigande, utan parterna har snarare uppfattat Hermesprojektet som en möjlighet att under projekttiden åtnjuta

externfinansierade insatser för sina klienter. Detta har drabbat samverkansstrukturen då parterna inte har engagerat sig i Hermesprojektet på det sätt som krävs då det handlar om strukturell påverkan. Framför allt handlar detta om engagemang. Väljer man att bli part i ett projekt som medfinansiär förpliktigar man sig även till att engagera sig och driva frågorna som står i centrum för projektet. Annars är det bättre att avstå från medverkan, vilket Region Skåne gjorde. Problemet i detta fall var att det skedde så sent att projektet påverkades negativt av denna anledning.

Är det **finansiären**? Det blev på ett tidigt stadium i projektet klart att samverkansstrukturen i Hermesprojektet var ofärdig. Region Skånes utträde ur projektet är ett exempel på detta, men vi har även svårt att finna underlag som pekar på vad parterna faktiskt förpliktigt sig till genom att medverka i Hermesprojektet. Försäkringskassan är den enda part som kunnat visa upp någon form av formellt underlag som grund för sin medverkan. En berättigad fråga är därför vilka krav finansiären ställer i samband med en ansökan för att kunna förvissa sig om att ett samverkansprojekt är ändamålsenligt förankrat? ESF-rådet har investerat 20 miljoner kronor i Hermesprojektet, med ett grundläggande antagande om att projektet skulle ha en avgörande betydelse för utvecklingen av Finsam Sydöstra Skåne. Förväntningarna kring det långsiktiga samverkansmålet har sedan rests efterhand i projektet, vilket även denna utvärdering är ett tecken på. Faktum är dock att ESF-rådet redan på ett tidigt stadium borde ha uppmärksammat (vilket man enligt uppgift även gjorde) att ansökan rimligtvis inte skulle kunna leva upp till sina högt ställda ambitioner. Detta reser en fråga om vilken roll ESF-rådet som finansiär bör ha i förhållande till samverkansprojekt som Hermesprojektet. I olika sammanhang nämns förhandsutvärdering av projekt som en lösning på kvalitetssäkring i samband med projektansökningar. När det gäller Hermesprojektet hade en sådan utvärdering sannolikt kunnat peka på brister i samverkansstrukturen redan innan projektet startade. På så sätt hade många av de svårigheter som kantat samverkan i projektet kunnat undvikas. Det har under alla omständigheter visat sig att det goda exemplet inte varit tillräckligt starkt för att skapa långsiktig hållbarhet i detta fall.

Vi avslutar denna utvärderingsrapport med att återknyta till Socialfondens ramverk och resonera kring Hermesprojektets **mervärden**⁶. Det första

⁶ EU-kommissionen använder begreppet Community Added Value (CAV) för att förhålla sig till de mervärden som de finansierade insatserna bidrar till. Riktlinjer för detta finns i dokumentet: *Indicative Guidance for the evaluation of interventions combating discrimination within the framework of ESF co-funded programmes 2007-2013*.

mervärde Socialfonden eftersträvar är att *förstärka* redan befintliga insatser som riktas till en viss målgrupp. Detta kan t ex innebära en ökning av antal personer som kan ta del av en viss typ av insats. Även om vi inte har några siffror på hur många individer som deltagit i insatser inom Hermesprojektet, genom medicinskt förstärkta rehabiliteringsinsatser eller olika former av utredningsinsatser, är det tveklöst så att det omfattande projektet inneburit en resursförstärkning i sydöstra Skåne. Många av de aktörer vi talat med angående Hermesprojektet ger uttryck för att det fyllt ett behov genom att tillhandahålla insatser som annars inte hade varit tillgängliga i det geografiska området.

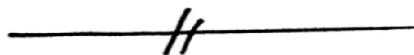
Många av de individer som Hermesprojektet vänt sig till har stått utanför arbetskraften under många år. Flera aktörer har vittnat om att Hermesprojektet gjort att dessa personer kunnat komma ifråga för en arbetslivsinriktad rehabiliteringsinsats. Det är därför rimligt att anta att Hermesprojektet gjort att parterna gemensamt kunnat erbjuda insatser till en *bredare grupp* av individer än vad man annars hade kunde ha gjort. I båda dessa avseenden, volym och bredd, har Hermesprojektet sannolikt gjort stor skillnad för utbudet av rehabiliteringsinsatser i sydöstra Skåne. Vi har samtidigt sett att klientarbetet väckt gillande hos många aktörer och att insatserna enligt projektets egen uppföljning gett upphov till en positiv utveckling för de individer som omfattats.

När det gäller mervärde i termer av innovation, lärande och utveckling är det mer tveksamt vilken effekt Hermesprojektet haft på de samverkande parternas verksamhet. Nyckelordet här är *organisatorisk utveckling*, men Hermesprojektet tycks inte ha gjort några bestående avtryck i de berörda organisationerna. Sådana avtryck uppstår när medverkande parter drar nytta av sitt deltagande genom utveckling av *förbättrade processer*. I detta ligger att man anammar nya arbetssätt och därigenom åstadkommer en effektiviserad arbetsorganisation. I de inledande skrivningarna kring Hermesprojektet var detta en uttalad ambitionsnivå, och ESF-rådets handlingar pekar på att finansären förväntat sig denna utveckling när man valde att prioritera detta projekt. I detta avseende har Hermesprojektet inte skapat förväntat mervärde.

Det är framför allt denna senare aspekt som utvärderingen av Hermesprojektet handlat om, d v s dess långsiktiga påverkan på de organisationer och strukturer som berörts av projektet. Vår ambition har varit att förklara den utveckling som Hermesprojektet tagit. Med denna utgångspunkt har vi genomfört en lärande utvärdering av Hermesprojektet och vi menar att det finns många lärdomar att dra av detta projekt:

- ♣ En i förväg utvecklad samverkansstruktur som är ändamålsenlig i förhållande till projektets ambitioner är en central utgångspunkt.
- ♣ Det ska vara klart vilka parter som ska ingå i samverkan, men det måste även vara tydligt varför de valt att medverka. Parternas ingångsvärden i projektprocessen måste vara tydliga, och man ska ha en gemensam uppfattning om grunderna för arbetet innan den egentliga samverkan startas.
- ♣ Målgruppen är central för verkningsgraden i ett projekt. Om mottagarna av en insats blir annan än vad arbetsmetoden är utvecklad för tappar den i kraft och en anpassning måste göras. Detta ställer stora krav på den personal som arbetar i ett samverkansprojekt.
- ♣ Det bör även redan från start finnas en förankrad bild av hur projektresultaten ska tas om hand efter projektets slut och hur detta kan komma att överföras till ordinarie strukturer.

Vi sällar oss därmed till raden av texter som lyfter fram vikten av de samverkande parternas ägarskap för den process de medverkar i. Detta återkommer som ett av de största hindren för innovativ verksamhet och strategisk påverkan, där projektinsatser på allvar gör skillnad och påverkar befintliga strukturer.



REFERENSER

- Brulin, G & Svensson, L (2011) *Att äga, styra och utvärdera stora projekt*. Lund: Studentlitteratur.
- Conrah, U G (2003) "Varför misslyckas samverkan". I: *Socionomen* 2/2003, s 25-29.
- European Commission: Employment, Social Affairs and Equal Opportunities DG. (2010) *Indicative Guidance for the evaluation of interventions combating discrimination within the framework of ESF co-funded programmes 2007-2013*.
- Jensen, C & Trädgårdh, B (2012) *Temporära organisationer för permanenta problem*. Skrifter från Temagruppen Unga i arbetslivet 2012:1. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Nationellt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning (ESF) 2007–2013.
- Ramböll (2012) *Utvärdering av Europeiska Socialfonden i Sverige. Preliminära resultat*.
- Savaya, R & Spiro, S & Elran-Barak, R (2008) "Sustainability of Social Programs: A Comparative Case Study Analysis". I: *American Journal of Evaluation*, 29 (4), s. 478-493.
- Sävenstrand, A & Svensson, L & Holmström, P & Forssell, R & Fred, M (2012) *Pärlbandsprojekt. Projekt som verktyg i långsiktig utvecklingsstrategi*. Spel-rapport nr 5, 2012. Örebro: APeL FoU.
- Vedung, E (2006) *Konsten att utvärdera nätverk*. Rapport 5/2006. Helsingfors: Stakes.

BILAGA 1. HÅLLBARHETSFAKTORER⁷

Faktorer kopplade till projektstruktur och genomförande

1. Programteori: Förekomsten av en programteori, oavsett om denna är formell eller informell, är en central faktor för hållbarhet. En sådan bör innehålla tydliga målgruppsdefinitioner, behov som insatsen ska möta, förväntade resultat och effekter och de aktiviteter som ska användas för att generera dessa.
2. Uppvisad effektivitet: För att ett (i första hand utvecklingsinriktat) projekt ska få en långsiktig förankring efter projektfinansiering upphör räcker det inte att insatsen når sina genomförandemål. Det krävs också att projektet kan dokumentera sina framgångar och sprida detta till relevanta intressenter.
3. Flexibilitet i projektet: Förmågan att anpassa projektets genomförande till omständigheter som väsentligen förändrar förutsättningarna påverkar i hög grad projektets hållbarhet.
4. Personella resurser: a.) Projektaktörers förmåga att strategiskt leda och utveckla insatsen är central för hållbarhet. b.) Studier har också visat att hållbarhet påverkas i stor utsträckning av huruvida projektaktörer, såväl som andra intressenter, tydligt ser behovet av och uppfattar den direkta nytta med insatsen.
5. Finansiella resurser: Förutsättningar för hållbarhet ökar om en insats erhåller stöd från flera olika finansieringssystem, framför allt om insatsen till del även finansieras av projektägaren.
6. Projektutvärdering: Löpande utvärdering ses som ett värdefullt redskap för att förstärka hållbarhetsaspekten i ett projekt. Detta gäller framför allt i förhållande till att utvärdera genomförandet och påvisa effektivitet (se punkt 2) samt att skapa underlag för justering av insatsens planering (se punkt 3).

Faktorer kopplade till den omgivande organisationen

7. Organisatorisk stabilitet och flexibilitet: Stabiliteten i en organisation och dess förmåga att integrera nya insatser påverkar i mycket hög grad hållbarheten i ett projekt.

⁷ Översatt och anpassat från: Savaya, R & Spiro, S & Elran-Barak, R (2008) "Sustainability of Social Programs: A Comparative Case Study Analysis". I: American Journal of Evaluation, 29 (4), s. 478-493.

8. Förkämpar: Personer som lyfter fram ett projekt inom organisationen, men även utanför denna, bidrar till insatsens hållbarhet. Sådana förkämpar bör ha en relativt hög position inom organisationen samt förmåga och mandat att fatta nödvändiga beslut i förhållande till insatsen.
9. Stöd från ledningen: Ledningens öppenhet och mottaglighet för nya idéer samt dess vilja att ta risker till förmån för insatsen har visat sig ha ett tydligt samband med hållbarhet.
10. Integrering i organisationen: En insats har större möjligheter till hållbarhet om den integreras i övriga system inom organisationen. Ett uttryck för detta är relationen mellan insatsens målsättningar och övergripande mål för organisationen.

Faktorer kopplade till finansiären

11. Stöd från finansiären: Rutiner och handlingar från finansiären kan förstärka utsikterna för hållbarhet. I vissa fall kan finansiären ta ansvar för långsiktighet genom att uppmuntra projekt och projektägare att inkludera aspekter som framhäver långsiktighet (jfr Socialfondens processtöd). Finansiärer kan även avsätta resurser för att utveckla kapacitet hos den mottagande organisationen att fortsätta insatsen även efter medelstildelning upphör.