



Myndighetssamverkan i praktiken

Utvärdering av samordningsförbundet Finsam i Malmö

Mikael Ottosson, Fil. Dr. Lektor i Arbetsvetenskap

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	5
Inledning	6
Projektorganisering och utvärderingshysteri	6
Utvärderingsuppdraget	8
Rapportens disposition och frågeställningar	9
Metod	10
Problembilden	11
Historik och problemområde	11
Sektorisering och samverkan inom arbetsinriktad rehabilitering	12
Finsam i Malmö	18
Finsam i Malmös organisation	18
Målformuleringar Finsam i Malmö	20
Nivå 1. Statsmakten	21
Nivå 2. Finsam i Malmös styrelse	22
Nivå 3. Finsam i Malmös förbundsledning	25
Nivå 4. Enskilda projekt	25
Verksamhet Finsam i Malmö	26
Förbundets arbete	26
Implementering och kunskapsspridning	27
Utbildning och processtöd	29
Nätverksaktivitet	30
Projektverksamhet	30
Samverkansorganisation	34
Måluppfyllelse	35
Verksamhetsmål	35
Effekt mål	35
Avslutning	37
Referenser	39

Förord

Föreliggande rapport bygger på en utvärdering av Samordningsförbundet Finsam i Malmö (härefter Finsam i Malmö) som genomfördes från andra halvåret 2008 till och med 2010. Den genomförda utvärderingen ligger inom ramen för det avtal kring utvärderingar som träffades mellan Malmö Stad och Malmö högskola 2008. Ett avtal som också inbegriper utvärderingar av Finsam i Malmö. Denna utvärdering ingår därför i ett större sammanhang där en grupp forskare och utvärderare har studerat inte bara Finsam i Malmös förbunds nivå och enskilda Finsamprojekt, utan också andra verksamheter.

Själva utvärderingen har inneburit mer än att studera Finsam i Malmö och att skriva en slutrapport. Jag har under utvärderingsperioden följt valda delar av verksamheten och fortlöpande gett återkoppling till berörda politiker och tjänstemän, en så kallad processutvärdering. De delrapporter som producerats under resans gång har jag presenterat för, och diskuterat med, styrelse, beredningsgrupp och förbundsledning. Upplägget har känts både intressant och spännande då jag som utvärderare fått möjlighet att göra mina inspel på ett tidigt stadium och påverka utvecklingen snarare än att i efterhand konstatera oklarheter och problem. Samtidigt medför utvärderingsformen att jag som utvärderare kan dras in i, och bli en del av, verksamheten. I den mån mina synpunkter har beaktats har jag riskerat att hamna i en position där jag utvärderar mig själv. Jag hoppas att jag lyckats hålla en balans mellan utvärderingsuppdragets granskande och process-tödjande uppgifter.

Finsam i Malmö är, som alla verksamheter, behäftad med en hel del problem. En del av dessa problem är generella och en del är specifika. Genom att beskriva verksamheten syftar utvärderingsrapporten till att lyfta upp dessa problem till ytan. I en del fall innebär det kanske att öppna dörrar sparkas in medan det i andra fall innebär ett synliggörande.

Denna utvärdering innebär, som jag ser det, inte att jag gör en värdering av vare sig verksamhetens inriktning eller dess innehåll. Att göra det, det vill säga att ta ställning till verksamheten, är en lednings- och styrelseuppgift. En utvärdering syftar istället till att ge ett av flera underlag till beslut eller verksamhetsstyrning på olika organisatoriska nivåer.

Under utvärderingen av Finsam i Malmö har människor i verksamheten gett mig del av sin tid. Jag vill här passa på att tacka de som på olika sätt har deltagit. Det är engagerade människor som har stora samhällsproblem att tackla. Ibland har antagligen mina informanter känt att de haft viktigare uppgifter än att prata med mig. Jag vill också tacka Joakim Tranqvist som hade ett övergripande ansvar för Malmö högskolas utvärderingsenhet när

utvärderingen inleddes och Mats Andersson som tog vid när Joakim slutade. Inom gruppen av Finsamutvärderare har vi haft givande seminarier, men också spontana samtal i korridorer och fikarum. Många gånger har dessa samtal varit opretentiösa, men de är ovärderliga i en tolknings- och analysprocess. Utvärderingens delrapporter har också löpande kommenterats av utvärderingsprojektets vetenskapliga ledare Anders Wigerfelt.

Sist men inte minst vill jag tacka min kamrat och kollega Calle Rosengren för de diskussioner vi har haft om problem i, kring och med myndighetssamverkan, arbetsrehabilitering och Finsam.

Sammanfattning

Det övergripande syftet med rapporten är att beskriva och analysera den myndighetssamverkan som sker inom ramen för Finsam i Malmö. Rapporten är också en avrapportering av den utvärdering av nämnda organisation som pågått från andra halvåret 2008 till och med 2010. Utvärderingen omfattar enbart verksamhetens administrativa överbyggnad, förbunds-nivån.

Utvärderingens teoretiska utgångspunkt är att det är nödvändigt att betrakta arbetsinriktad rehabilitering som ett institutionellt fält. Det innebär i detta sammanhang att det verksamhetsområde som samordningsförbundet Finsam i Malmö har i uppgift att arbeta inom genomkorsas av ett flertal gränser och anspråk. Inom fältet möts olika aktörer, myndigheter och professioner, då de utgör skilda delar i samma process. I detta möte uppstår konflikter då aktörerna rör sig i gränlandet för varandras arbetsuppgifter. De olika aktörerna har också olika mål, drivkrafter och motiv. I studien ses dessa intressen som viktiga i de översättningar av intentioner som sker mellan olika organisatoriska nivåer. Samtidigt som denna problematik är ett hinder i arbetet utgör det syftet med ett samordningsförbund.

Finsam i Malmö är bildat av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Region Skåne och Malmö stad. I samordningsförbundet sker samverkan mellan dessa myndigheter kring arbetsinriktad rehabilitering. Med samverkan avses i studien en horisontell integration i betydelsen att inblandade myndigheter på olika nivåer har utvecklat gemensamma problembeskrivningar och målbilder samt har en gemensam resursallokering för att hantera dem.

Förutom frågan om Finsam i Malmö lever upp till ställda målformuleringar har studien tre centrala frågeställningar:

- Vilken betydelse har den bedrivna myndighetssamverkan haft?
- Hur har denna myndighetssamverkan bedrivits?
- Vilka problem har kringgärdat denna myndighetssamverkan?

Under utvärderingsperioden har Finsam i Malmö arbetat efter de mål som formulerats i olika styrdokument. Merparten av dessa mål rör dock långsiktiga förändringar av samverkanskultur inom berörda myndigheter. Här är tiden allt för kort för att säga om Finsam i Malmö haft betydelse. Det går samtidigt att konstatera att de av statsmaktens intentioner som rör arbetskraftsförsörjning inte uppfylls. I rapporten pekas också på ett antal problem som att organisationen är beroende av enskilda tjänstemäns agerande. En problematik som går att se inom hela organisationens verksamhet. Det går också att konstatera att det föreligger svårigheter kring hur de metoder som utvecklas inom bedrivna verksamheter är tänkta att implementeras.

Inledning

Projektorganisering och utvärderingshysteri

Inledningsvis kan, och bör, konstateras att föreliggande utvärdering inte bara behandlar, utan också är en del av en förändringsprocess som offentlig verksamhet genomgår. I ett historiskt perspektiv framstår denna förändring som genomgripande. Vi ser hur aktiviteter som tidigare utfördes inom ordinarie verksamheter allt oftare organiseras som projekt – projekt som hela tiden skall finna en finansiering (Abrahamsson och Agevall 2009). Av naturliga skäl knyts utvärderingar till dessa projekt. Anslagsgivare och finansiärer vill veta om de får valuta för pengarna. Projektorganiseringen är av allt att döma en företeelse i växande och brukar också ses som en central del i den nya förvaltningsideologi, New Public Management (NPM), som genomsyrar offentlig förvaltning och byråkrati. NPM förknippas, förutom med projektorganisering och utvärdering, också med decentralisering av beslutanderätt, interndeberingssystem, målstyrning och ansvarsutkrävande samt kundorientering (Almqvist 2006; Hall 2007; Kastberg 2005). Även om det självklart är mer komplext än så kan fenomenet formuleras i termer av att man försöker skapa en "marknads-ekonomi" inom ramen för en offentlig ekonomi (Löfström 2010).

Alla verksamheter har ett syfte, en logik och mening. Den offentliga sektorns organisationer skiljer ut sig i så måtto att dessa är politiskt motiverade. Uppifrån kommande idéer eller direktiv kommer ytterst från antingen politiker eller en politiskt tillsatt ledning. Det är dock inte självklart att tjänstemän på olika nivåer tar till sig eller tolkar idéerna på samma sätt, utan det sker ständigt "översättningar" när intentioner förs ner i organisationerna (Røvik 2000; Evetts 2006; Helms-Mills 2003; Fitzgerald et al 2002). Politiskt motiverade idéer och beslut kan exempelvis komma i konflikt med de professionellas etiska värden. I professionellt präglade organisationer räcker det därför inte att ledningen är positiv till en förändring för att den skall kunna genomföras (Mintzberg 1983). Den process där beslut förs ner från en central politisk nivå till statliga, regionala och lokala myndigheter och slutligen till en klientorienterad verksamhet, innebär att det sker tolkningar och omtolkningar på flera nivåer (Johnson 2003). En utvärdering måste därför fråga sig vilka omtolkningar som skett.

Projektifieringen av offentlig sektor innebär också framväxten av ett styrsystem som å ena sidan skapar möjligheter för engagerade och driftiga projektledare, individer som snarast är att likna vid sociala entreprenörer. Det är ett system som ger möjlighet att förverkliga personligt engagemang och idéer. Å andra sidan skapas många gånger osäkerhet i systemet. Projekten blir viktiga och deras temporala avgränsning medför att det

läggs ner mycket tid och möda på att skriva ansökningar och rapporter (Abrahamsson & Agevall 2009).

När ägare och organisationsledningar drar sig tillbaka och inte längre "pekar med hela handen" fränhänder de sig traditionella möjligheter till styrning. Utifrån ett ledningsperspektiv kan utvärderingar svara mot en efterfrågan på kontroll och kunskap om måluppfyllelse (a.a.). Parallellt härmed, och till stor del också av samma orsak, önskar ofta projektledare, anställda och medarbetare få stöd i sin verksamhet? När enskilda tjänstemän lämnas ensamma med enbart en lista på mål som de skall uppfylla skapas osäkerhet. Hur skall målen uttolkas? Hur vet man att man gör rätt prioriteringar? Sammantaget medför utvecklingen en ökad osäkerhet på såväl besluts- som utförarnivån. Ibland hamnar systemets aktörer i situationer där alla försöker tolka vad som egentligen ligger i deras uppdrag. De olika aktörernas förväntningar på utvärderaren pendlar därför ofta mellan "revisorn" och ett processtödande "bollplank".

Det går också att betrakta utvärdering som ett sätt att producera kunskap kring de metoder, praktiker och processer som utvecklas inom verksamheten (Vedung 1998). Kunskaper som kan spridas och komma till nytta i andra organisatoriska sammanhang. Det handlar då inte bara om i vilken mån en verksamhets målsättningar infrias utan också om hur de infrias och vilka mervärden som skapas i dessa processer.

Den osäkerhet som projektorganiseringen riskerar att medföra ökar också behovet av processtöd från organisationen. Utvärderingen kommer därmed att lägga viss vikt vid hur, i vilken mån och inom vilka kunskapsområden projektpersonal och projektledare har fått stöd och utbildning.¹ I en samverkansorganisation som Finsam i Malmö är det ju inte heller helt klart vem som är ansvarig för att detta stöd ges. Är det Finsam i Malmö eller är det de övriga myndigheterna som har att axla denna uppgift?

I takt med att ansvar förs ner till verksamhetsnivån ökar såväl ett reellt som ett upplevt behov av utvärdering. Samtidigt som, och kanske också till följd av att, utvärderingar blivit allt mer vanliga används begreppet utvärdering på skilda sätt. I likhet med andra begrepp som ligger i tiden har utvärdering fått en oklar bestämning och begreppet ges olika innehåll och betydelser. Som nämndes ovan går det teoretiskt att se olika intressen i utvärderingar. På motsvarande sätt som lednings- och ägarnivån efterfrågar kontroll efterfrågar medarbetare på olika nivåer stöd i sin tjänsteutövning.

När det gäller utvärderingen av Finsam i Malmö kan utifrån ovanstående diskussion fyra olika kunskaps- och utvärderingsperspektiv skönjas. Fyra olika perspektiv som inte nödvändigtvis överensstämmer:

1. Statsmakten efterfrågar kunskap om problem kring och effekter av olika samverkansprojekt.

¹ Inom Finsam i Malmö används begreppet process istället för projekt. I denna rapport används därför båda dessa begrepp.

2. De fyra myndigheter som äger eller finansierar Finsam i Malmö vill få kunskap om i vilken mån deras insatta kapital gör nytta.
3. Finsam i Malmös förbundsledning vill få kunskap om resultat och effekter av såväl den egna verksamheten som finansierade projekt.
4. De projekt som finansieras av Finsam i Malmö efterfrågar kunskap om den egna verksamheten och processtöd.

I samband med att utvärderingsuppdraget inleddes klargjorde Finsam i Malmös styrelse att man i första hand är intresserad av i vilken mån Finsam i Malmö medför och stimulerar en samverkanskultur i berörda organisationer och verksamheter (gruppintervju Finsam i Malmös styrelse). En önskan som vid ett flertal tillfällen också uttryckts av Finsam i Malmös förbundsledning. Både styrelse och förbundsledning är med andra ord intresserade av processerna i verksamheten (punkterna två och tre ovan), om än inte nödvändigtvis på samma sätt.

En utvärdering av Finsam i Malmö kan och måste också fråga sig om den bedrivna verksamheten är rimlig, vettig och effektiv. Är de prioriteringar och insatser som görs, de projekt som initieras, sedda ur såväl ett "samhällsekonomiskt" som ett "ägarperspektiv", de rätta? I sammanhanget kan nämnas att Inspektionen för socialförsäkringen (2010) anser att forskningsunderlaget idag är för litet och att det behövs mer forskning om vilka effekter som samverkansinsatser kan ha för såväl de individer som deltar i verksamheter som för medarbetare och tjänstemän (se också SOU 2006:107). Samtidigt är det, som Statskontoret påpekar, svårt att finna och analysera orsakssamband mellan lyckad rehabilitering och samverkan. Det är helt enkelt svårt att visa att det är en specifik samverkansinsats som bidragit till ett (eventuellt) lyckat resultat (Statskontoret 2008:16. jmf. Inspektionen för socialförsäkringen 2010. Se även Vedung 1998).

Utvärderingsuppdraget

Utvärderingsuppdraget formulerades som att genomföra en utvärdering av förbundsorganisationen Finsam i Malmö och dess verksamhet. I utvärderingen ingår därmed inte de klientorienterade verksamheter och projekt som stöds av Finsam i Malmö, utan utvärderingen omfattar enbart förbunds-nivån. Som lokalt samordningsförbund har Finsam i Malmö heller inte att fatta myndighetsbeslut riktade mot enskilda individer. Samordningsförbundet bedriver inte själv någon klientrelaterad verksamhet och i styrdokumenten ställs heller inte några kvantifierbara mål. Detta medför att frågan om vilka effekter Finsam i Malmö haft på projektdeltagarnas relation till arbetsmarknaden hamnar i bakgrunden.

Utvärderingen har löpt från och med andra halvåret 2008 till och med år 2010 och den avslutas med föreliggande slutrapport vid ingången på år 2011. Dessförinnan har fyra delrapporter levererats. Delrapporterna är tillgängliga på Finsam i Malmös hemsida (www.finsamimalmo.se).

Rapport 1: Rapporten har fokus på bakgrunden till Finsam i Malmö, organisationens uppbyggnad, aktörer och intressenter, vilka mål och uppdrag som formulerats och hur dessa har tolkats av intressenter och förbundsledning samt avslutningsvis några reflektioner kring potentiella problemområden.

Rapport 2: Rapporten har fokus på hur de mål och det uppdrag som formulerats har utförts. Vilken verksamhet har bedrivits? Vilka projekt löper samt har initierats? Går det att se preliminära resultat i förhållande till satta mål? Föreligger diskrepans mellan mål och verksamhet? Rapporten är att se som en målutvärdering.

Rapport 3: Rapporten är en redogörelse för, och analys av, styrelsens (ägarnas), förbundsledningens, medarbetarnas och projektledningarnas syn på den verksamhet som Finsam i Malmö bedriver. Vilka metoder och arbetssätt används? Rapporten har i större utsträckning än övriga rapporter ett processtödande inlag.

Rapport 4: Rapporten behandlar och sammanfattar verksamheten under år 1-2. Rapporten har fokus på hur de mål och det uppdrag som formulerats hittills har utförts. Rapport 4 är därmed en fortsättning på rapport 2.

Rapportens disposition och frågeställningar

Rapporten är en slutrapport och bygger till stor del på rapport 1-4. Förutom att beskriva och analysera Finsam i Malmös verksamhet syftar rapporten till att öka kunskapsmängden kring samverkan runt arbetsinriktad rehabilitering och att vara ett stöd för framtida politiska beslut rörande liknande verksamhet. Då ett samordningsförbunds yttersta syfte (se måldiskussion nedan) är att öka och stimulera samverkan mellan de i förbundet ingående organisationerna är utvärderingens och rapportens centrala fråga hur och i vilken mån Finsam i Malmö har bidragit till att så har skett i Malmö. Med tanke på rapportens framåtriktade ambition, det vill säga att vara ett stöd för politiska beslut kring samverkan, måste rapporten också ha en hög generaliseringsgrad.

Sammantaget är förhoppningen att utvärderingen kan bidra med perspektiv på och kunskaper kring myndighetssamverkan inom området arbetsrehabilitering; hur denna myndighetssamverkan går till och vilka problem som kringgärdar denna myndighetssamverkan. Förutom frågan om Finsam i Malmö lever upp till ställda målformuleringar har studien tre centrala frågeställningar:

1. Vilken betydelse har den bedrivna myndighetssamverkan haft?
2. Hur har denna myndighetssamverkan bedrivits?

3. Vilka problem har kringgärdat denna myndighetssamverkan?

Dispositionsmässigt rör sig rapporten från det allmänna till det enskilda, det vill säga från en generell problemdiskussion till en beskrivning och utvärdering av Finsam i Malmö.

Metod

I utvärderingsarbetet har två typer av material använts. Ett viktigt material har varit skriftliga material som policydokument och styrelseprotokoll. De projekt som Finsam i Malmö stödjer har också producerat ett antal projektbeskrivningar, tertial- och helårsrapporter. Det skriftliga material som använts är i huvudsak det som tillgängliggjorts via Finsam i Malmös hemsida. Härutöver används intervjuer med styrelse, beredningsgrupp, förbundsledning, projektledare, myndighetsrepresentanter och personal vid verksamheter som under 2008, 2009 och 2010 bedrivits inom ramen för samordningsförbundet. Styrelse och beredningsgrupp har intervjuats genom gruppintervjuer och samordningsförbundets chef har intervjuats tillsammans med den anställde processtödjaren. Övriga personer har intervjuats enskilt. Vidare har utvärderingar som belyser de enskilda projekten använts. Detta såväl i form av de utvärderingsrapporter som löpande har producerats, som i form av samtal med projektens utvärderare. Till den senare kategorin material kan också räknas Finsam i Malmös olika lärseminarier. Dessa seminarier som utifrån verksamhetens perspektiv syftar till kunskapsspridning och implementering erbjuder utifrån en utvärderares perspektiv ett rikt källmaterial. Då de varit av diskussionskaraktär har politiker, tjänstemän och myndighetsrepresentanter kommenterat och gett sin syn på verksamheten.

Av arbetstekniska skäl representeras de fyra ingående myndigheterna, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Region Skåne och Malmö stad av Finsam i Malmös styrelse. Det är en metodologisk förenkling som på olika sätt kan få konsekvenser. Det är exempelvis rimligt att tro att det inom de ingående myndigheterna hyses uppfattningar, syften och målsättningar som inte artikuleras inom styrelsen.

När man tar steget bortom den rena verklighetsbeskrivningen, exempelvis att redovisa aktivitet hamnar man i en tolkningssituation. Oavsett materialtyp blir analysen en argumentationsanalys. En analys som kretsar kring både vad som sägs explicit och vilka bakomliggande undermeningar och intressen som går att identifiera. Bakom analysen återfinns därför alltid den individuella forskaren.

Problembilden

Historik och problemområde

Det problemområde som Finsam i Malmö har att hantera är en av statsmakten konstaterad brist på myndighetssamverkan inom fältet arbetsinriktad rehabilitering. I den politiska retoriken benämns den problematik som denna myndighetssamverkan och rehabilitering syftar till att lösa som "utanförskap". I likhet med många andra begrepp i politikens värld är det ett oklart och mångtydigt begrepp. Oavsett användare syftar det dock till att beskriva ett tillstånd där den "icke arbetande" står utanför såväl samhälle som arbetsmarknad (Fahlgren 2009. Se även Junestav 2004; Lindqvist & Marklund 1995) Samtidigt som utanförskapet är ett politiskt/retoriskt begrepp är det centralt i dagens politiska praktik. Detta då politikens uppgift idag ofta formuleras som "att skapa nya jobb" (Paulsen 2010; Rifkin 2001). Utanförskapet är därför också föremål för flera politikområden som hälso- och sjukvårds, social- och arbetsmarknads-politik. Beroende av vilket innehåll begreppet ges varierar omfattningen och sammansättningen på den grupp människor som det syftar på. Enligt SCB:s beräkningar har dock utanförskapet, definierat som bred arbetslöshet, relativt konstant varit ca en miljon individer eller 17 % av arbetskraften sedan 2005 (Riksdagens utredningstjänst, 2010:1101). I centrum för det som kallas "Arbetsmarknadspolitiska åtgärder", men även i utformning och hantering av arbetslöshets- och sjukförsäkringar samt i socialtjänstens och sjukvårdens aktiviteter, står därmed insatser som på olika sätt syftar till att förflytta människor från detta utanförskap till arbetsmarknaden (se figur 6 nedan).

Bakom diskussionen om en bristande myndighetssamverkan ligger också konstaterandet att utanförskapets bakomliggande problematik ofta är komplex, så till vida att den är relaterad till olika former av fysiska eller psykiska besvär, missbruk, migration, sociala och arbetsmarknads-mässiga problem och därför samtidigt berör flera myndigheter. I propositionen *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet* talas om "personer med behov av samordnade insatser som syftar till att förhindra att dessa personer hamnar i en gråzon eller rundgång mellan verksamheter samt i långvarig offentlig försörjning" (Prop. 2002/03:132). Denna problematik uppskattas beröra cirka fem procent av befolkningen i arbetsför ålder, vilket motsvarar 280 000 individer (a.a.). Det finns ingen anledning att tro att storleken på denna grupp har minskat under de snart 10 år som förflytit. Arbetslösheten har ökat och denna grupp har en svag anknytning till arbetsmarknaden.

Den byråkratiska och administrativa apparat som är tänkt att fånga upp de människor som hamnat utanför arbetslivet, och som för det stora flertalet fungerar väl, kan inte alltid hantera människor med komplexa behov. I fallet med arbetsinriktad rehabilitering har det visat sig att vissa kategorier individer oftare än andra faller mellan de olika

organisationernas ansvarsområden (Gullberg 2003). Ett begrepp som ofta används i sammanhanget är myndigheternas "sektorisering" vilket beskriver den offentliga förvaltningens komplexitet och specialisering. Denna sektorisering bedöms av Ansvarskommittén (SOU 2003:123) utgöra ett hot mot möjligheten till en helhetssyn på medborgaren och i förlängningen försvåra en hållbar utveckling och ekonomisk tillväxt. Sektoriseringens omfattning och konsekvenser på såväl samhälls- som individnivå har också varit föremål för Statskontorets utredningar, exempelvis *Sektorisering inom offentlig förvaltning* (2005). I Statskontorets utredning lyfts särskilt arbetsinriktad rehabilitering fram som ett problematiskt fält som griper in i såväl statens som landstings och kommuners olika verksamheter.

Sektorisering och samverkan inom arbetsinriktad rehabilitering

Statskontoret (2005) påpekar att sektoriseringen inte nödvändigtvis skall ses som ett problem, utan snarare som ett fenomen som medför ett sekventiellt beroende mellan olika myndigheter. I denna kedja blir en myndighets output en annan myndighets input. Myndigheterna är enligt Statskontorets synsätt därmed linjärt länkande till varandra. Sett i detta perspektiv blir ett huvudsyfte med Finsam i Malmö och andra samordningsförbund att förbättra individens rörelse mellan olika myndigheter och att förhindra att individer faller mellan stolarna i denna process. Samtidigt riskerar inrättandet av nya myndigheter, samordningsförbund, medföra att sektoriseringen drivs ännu längre. Även myndighets-samverkan görs till en specialiserad eller sektoriserad verksamhet.

I ett europeiskt perspektiv går det att se olika försök till lösning på denna problematik. I exempelvis Norge och Danmark har lösningen setts i att samla olika verksamheter till en och samma myndighet medan lösningen i Sverige och England har setts i en ökad myndighetssamverkan (SOU 2006:107; Hultberg et. al 2005). En samverkan som kan hanteras på ett flertal sätt: inom ramen för ordinarie verksamhet; som egna rehabiliterings-organisatoriska enheter eller som i föreliggande fall genom riktade myndighetsöverskridande projekt inom ramen för *Lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser* (lag 2003:1210). En lag som möjliggör för Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommuner och landsting att gemensamt skapa en ny femte myndighet och till denna överföra finansiella medel att använda till samverkan kring arbetsrehabilitering. Denna femte myndighet, det lokala samordningsförbundet, är en myndighet jämställd med kommunalförbund (Prop. 2002/03:113; lag 2003:1210). Som myndighet äger dessa så kallade finsamförbund därmed inte rätt till myndighetsutövning i enskilda fall. De aktuella myndigheterna har i ett stort antal kommuner utnyttjat detta lagrum och ett flertal lokala samverkansorganisationer har under senare år etablerats (susam.se).

Myndighetssamverkan inom arbetsrehabiliteringsområdet är dock ingenting nytt, utan samverkan har i olika form alltid skett (för en historik

se ex Löfström 2010). Redan i 1809 års regeringsform kommer också generella samverkansambitioner till uttryck i formuleringar som att myndigheter skulle "räcka varandra handen". En uppmaning som återkommer i senare tiders utredningar och riksdagsdebatter. I Förvaltningslagen (6§) formuleras det som att "varje myndighet skall lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten" (lag 1986:223).

De lokala samordningsförbunden har sin bakgrund i de äldre samverkansorganisationer, exempelvis Socsam som, utifrån *Lagen om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst* (lag 1994:566), etablerades under 1990-talet. Till skillnad från sina föregångare skall dock Finsam vara permanent och rikstäckande. Finsam skall också ha ett vidare perspektiv genom att inbegripa alla fyra inblandade myndigheter, det vill säga Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, region/landsting och kommun. Den lag som ligger till grund för Finsam, *Lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser* (lag 2003:1210) trädde ikraft 1 januari 2004.

Parallellt ser vi inom området, med samma aktörer i lite olika konstellationer, också andra samverkansformer. Utöver den fyrparts-samverkan som Finsam utgör uppträder myndigheterna i både två- och trepartssamverkan. Sammantaget kan sägas att Finsam inte är den enda samverkansorganisationen som hanterar arbetsinriktad rehabilitering.

Bakgrunden till *Lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser* är att arbetsinriktad rehabilitering av sjukskrivna är ett organisatoriskt fält som rymmer ett flertal aktörer med egna och många gånger starka domänanspråk. Även om dessa aktörer är myndigheter och gemensamt representerande, lite slarvigt uttryckt, det allmänna eller den offentliga sektorn har statsmakten noterat att individer "riskerar att hamna i en gråzon mellan olika aktörers ansvarsområde, eftersom de insatser de behöver inte faller inom enbart en aktörs ansvarsområde" (Statskontoret 2008:7). En uppfattning som delas av aktörer på det lokala planet (intervju Finsam i Malmös förbundschef; gruppintervju Finsam i Malmös styrelse). Schematiskt kan arbetsinriktad rehabilitering sägas ligga inom tre institutionella sfärer.

Figur 1. Arbetsrehabiliteringens tre sfärer

Institution	Medicin	Arbetsrehabilitering	Produktion
Organisation	Vårdapparat (sjukhus och vårdcentraler)	Välfärdsbyråkrati (FK, AF, Soc. etc.)	Arbetsgivare
Logik	Vetenskap, professioner och traditioner	Regelstyrning	Marknad
Domänanspråk	Beslut om diagnostik, terapi och behandling. Bedömning av arbetsförmåga.	Beslut om ekonomisk ersättning. Bedömning av arbetsförmåga.	Beslut om samt att leda och fördela arbete

(Innehåll och uppdelning i figur 1 är hämtad från Lindqvist 1998)

Den sektorisering som figur 1 beskriver har förutom i de ovan nämnda statliga utredningarna varit föremål för studier inom ett flertal discipliner, som professions- och organisationsforskning. I fokus för denna forskning står problem kring översättning, ansvarsfördelning, överlappningar och gränsdragningar. Sektoriseringens problematik hänförs på olika sätt till aktörernas drivkrafter och domänanspråk (Lindqvist 1998; Johnson 2003; Rosengren & Ottosson 2007).

Som framgår av figur 1 är arbetsinriktad rehabilitering ett verksamhetsfält som inbegriper ett flertal organisationer som har likartade eller angränsande ansvarsområden. Region Skåne och Malmö stad delar på ansvaret för medicinsk rehabilitering, medan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan delar på arbetsrehabiliteringsansvaret. Förutom att de delvis överlappar varandra, vilket kan skapa problem vad gäller tydlighet och ansvarsfördelning, kan man också se potentiella konflikter inom verksamhetsfältet. Konflikter som gäller de olika aktörernas organisation, drivkrafter, logik och domänanspråk (Lindqvist 1998). En fråga där problematiken ställs på sin spets är exempelvis att sjukvården har anspråk på att vara den organisation som ställer diagnoser och bedömer arbetsförmåga samtidigt som det är Försäkringskassan som hanterar sjukpenning och sjukersättning. Ett förhållande som medfört att Försäkringskassan utmanar sjukvården vad gäller sjukskrivning, det vill säga diagnos och bedömning av arbetsförmåga. Det blir då en spänning utifrån tolkningen av, och skillnaden mellan, begreppen sjuk och arbetsförmåga. DiMaggio och Powells (1983) använder sig av begreppet "professionellt fält" för att beteckna det organisatoriska fält där olika organisationer ansvarar för liknande uppgifter samtidigt som dessa organisationer har sin specifika logik formad av lagstiftning, regelverk och traditioner. En problematik som riskerar att leda till spänningar mellan de

enskilda organisationerna rörande tolkningsföreträdet av det organisatoriska fältet.

Koordinering av resurser och kompetenser från olika välfärdsinstitutioner kräver inte bara ett nära samarbete mellan myndigheter utan även mellan professioner. Det kan emellertid finnas spänningar mellan professioner på grund av olika intressen, värderingar, praktiker och hur de professionella tolkar sina uppdrag och ansvarsområden. Att det i detta avseende kan finnas hinder mot en effektiv samverkan skall även förstås mot bakgrund av att de existerar i ett system av professioner som konkurrerar med varandra om att utföra vissa arbetsuppgifter och ha kontroll över arbetsområden (Abbott 1988). Detta kan medföra att professioner som ingår i samverkansinsatser slår vakt om sina revir istället för att hjälpa varandra i arbetet med de personer som behöver deras stöd. De gränser som finns mellan professioner blir tydliga i mötet mellan dess företrädare (Löfström 2010).

Samtidigt syftar arbetslivsrelaterad rehabilitering till att individen skall förbättra sin förmåga till självförsörjning genom reguljärt arbete (arbetslinjen) – en sfär där arbetsgivare har helt andra intressen. Det föreligger alldeles uppenbart en motsättning som kan relateras till själva kärnan i det marknadsekonomiska systemet. Den arbetslivsrelaterade rehabiliteringen utgår från att olika myndigheter strävar efter att göra människor anställningsbara. De myndigheter som hanterar försäkringssystemen genom att göra människor tillgängliga för arbetsmarknaden och de som hanterar sjukvård genom att göra människor arbetsföra. Samtidigt har arbetsmarknaden en logik som i första hand drivs av marknaden. Det är logiker som inte nödvändigtvis sammanfaller, vilket de måste om arbetsrehabiliteringen skall vara framgångsrik. Ett grundläggande problem, som medför att en del människor också riskerar att åka runt mellan systemen, är att "anställningsbar" inte självklart sammanfaller med "anställningsvärd". För många individer i den aktuella gruppen finns det helt enkelt inte många arbeten att rehabiliteras till.

Delvis sammanfaller och delvis kompliceras de domänanspråk som presenterades i figur 1 med en nivåindelning utifrån ett centrum – periferiperspektiv enligt figur 2. De myndigheter som i figur 1 återfinns i kategorin "välfärdsbyråkrati" går att återfinna på såväl den lokala som den nationella nivån. Vi kan därmed konstatera att det inom arbetsrehabiliteringens område föreligger problematiker, spänningar och splittringar utifrån ett flertal olika perspektiv.

Figur 2. Myndighetsnivåer

Nivå	Myndighet	Verksamhet
Nationell nivå (Statliga myndigheter)	Försäkringskassa	Försäkringshantering, bedömning av arbetsförmåga, rehab.ansvar
	Arbetsförmedling	Utbildning, förmedling, matchning
Regional nivå (Regionala myndigheter)	Region/landsting	Diagnos och behandling
Lokal nivå (Kommunala myndigheter)	Kommun	Socialtjänst, omvårdnad

Lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (lag 2003:1210) är en frivillig lag och myndigheter på det lokala planet kan välja att stå utanför systemet. Statsmakten är dock pådrivande och aktiv såväl genom lagstiftningsarbetet som genom att två statliga myndigheter, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, har en central roll. Statskontoret formulerar också syftet med lagen utifrån de båda statliga myndigheterna: "Enligt de båda myndigheternas regleringsbrev ska Arbetsförmedlingen, tillsammans med Försäkringskassan, landsting och kommuner genom samordningsförbund verka för att människor med behov av samordnade rehabiliteringsinsatser uppnår eller förbättrar sin förmåga att utföra arbete" (Statskontoret 2008:7).

Staten är budgetavgränsande genom att medel äskas från staten. I princip svarar staten för hälften av Finsam i Malmös budget medan Region Skåne och Malmö stad svarar för en fjärdedel vardera. Den statliga finansieringen är avhängig hur mycket de övriga parterna är beredda att skjuta till. Statens bidrag uppgår maximalt till det dubbla av finansieringen från den part som är beredd att skjuta till lägst belopp. En finansieringskonstruktion som innebär att resurser förs från en central till en lokal nivå. Konstruktionen innebär också att det finns risk för att verksamhet läggs inom Finsam i Malmö i stället för i myndigheternas ordinarie verksamhet och att handläggare bekostas av Finsam i Malmö istället för den egna budgeten. Utifrån den enskilda myndighetens perspektiv innebär en satsad krona att man får fyra tillbaka.

Figur 3. Aktörer och finansiering

Försäkringskassa	50%
Arbetsförmedling	
Region Skåne	25%
Malmö stad	25%

Det finns med andra ord klara ekonomiska incitament på lokal nivå för att etablera en fyrpartssamverkan i form av finsamförbund. Detta till trots menar Statskontoret (2007:6) i sin utvärdering att berörda myndigheter, på såväl central som lokal nivå, när det kommer till kritan påfallande ofta är ointresserade av att samverka med varandra när det gäller arbetsinriktad rehabilitering. Ett förhållande som skulle kunna förklaras utifrån den starka tradition med självständiga förvaltningar och en "stuprörslignande" sektorsuppdelning som exempelvis Stig Westerdahl (2007) menar karakteriserat svenskt myndighetsutövning sedan 1600-talets mitt. Det går också, som Rafael Lindqvist (2000) gör, att se en del av förklaringen i att samverkan kring arbetsinriktad rehabilitering inte betraktas som en prioriterad verksamhet i de berörda myndigheterna. I en ekonomiskt trängd situation fokuserar myndigheterna på sin kärnverksamhet och samverkan blir perifer.

Såväl Finsam i Malmös styrelse och beredningsgrupp som dess förbundsledning ger i intervjuer, seminariediskussioner och dokument uttryck för att vara medvetna om denna problematik, det vill säga att de mål och intentioner som formuleras i ett organisatoriskt sammanhang inte är självklara i andra.

Finsam i Malmö

Som organisation betraktad har Finsam i Malmö en kortvarig historia. Problembilden har som ovan noterades funnits i många år, men samverkansformen är beroende av en lagstiftning, *Lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser*, som verkställdes 1 januari 2004 (lag 2003:1210). Kommunstyrelsen i Malmö stad beslutade 9 februari 2005 att låta utreda om det var möjligt att etablera en lokal samverkansorganisation (Sjöström 2006). Något mer än två år senare, 3 april 2007, fastställdes en lokal förbundsordning och förbundet startade sin verksamhet (Finsam i Malmös förbundsordning).

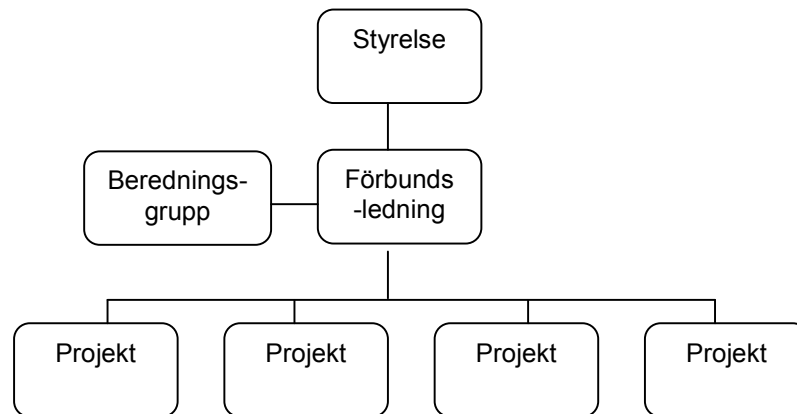
Även om Finsam i Malmö är en myndighet med kort historia och dessutom reglerad av såväl lagstiftning som lokalt fattade beslut måste den ses som en organiskt framväxt organisation. Ett förhållande som beror på att verksamheten är ny och oprövad såväl lokalt som nationellt. Statsvetaren Johan Andersson menar också i en opublicerad rapport att de lokala samordningsförbunden är en ny typ av myndighet (Andersson 2010). Såväl beredningsgrupp som förbundschef har också i intervjuer uppgett avsaknaden av fasta och etablerade roller och rutiner som problematiska hinder. Denna bild bekräftas av den begränsade enkätundersökning som utfördes 2010 (Andersson 2010). För att uppnå en fungerande organisation har nödvändiga rutiner många gånger behövt skapas efter hand som verksamheten bedrivits (Intervju Finsam i Malmös förbundschef). Förutom att det rör sig om en organisation med kort historia måste situationen också ses utifrån att Finsam i Malmö hade initiala ledningsproblem. Efter att en förbundsordning beslutades i april 2007 anställdes en förbundschef som slutade efter bara tre månader. Förbundets kansli sköttes därefter av en tillförordnad förbundschef som hämtades från beredningsgruppen och först i maj 2008 anställdes den nuvarande förbundschefen (Intervju Finsam i Malmös förbundschef). Den organisatoriskt "lite skakiga inledningen" skulle kunna ses i ljuset av organisationens uppbyggnad och syfte. Det är som ovan nämndes olika myndigheter med olika förvaltningskulturer inblandade.

Finsam i Malmös organisation

Finsam i Malmö har en traditionell projektorganisation. Det finns en styrelse sammansatt av representanter från de ingående organisationerna. Styrelsens medlemmar har dock personliga mandat. Under perioden har styrelsens, och därmed Finsam i Malmös, ordförande varit Malmö stads representant. Under styrelsen återfinns en förbundsledning bestående av en förbundschef som också är att betrakta som myndighetschef. Förbundsledningen har i sin tur en sidoordnad beredningsgrupp som på samma sätt som styrelsen är sammansatt av representanter för de ingående organisationerna. Medlemmarna i beredningsgruppen har i sina

respektive organisationer "en underordnad position" jämfört med medlemmarna i styrelsen.

Figur 4. Finsam i Malmö, organisation



Förbundsorganisationen, Finsam i Malmö, har vid årsskiftet 2010/2011 två anställda. Båda dessa har en heltidsanställning och har så haft under hela utvärderingsperioden. En är anställd som förbundschef och en som processtödjare. De har båda sin bakgrund inom sjukvården och Region Skåne. Såväl förbundschefen som processtödjaren har utbildning i, och erfarenhet av, den systemteoretiskt inspirerade arbetsmetod som starkt genomsyrar förbundets verksamhet.

De projekt som får finansiellt stöd av Finsam i Malmö ligger under förbundsledningen. Dessa projekt har en organisation snarlik Finsam i Malmö med projektledare, referens- och styrgrupp sammansatt av de samverkande organisationerna. Ovan formulerades Finsam i Malmö som en organiskt framväxt organisation. Detta blir än mer relevant vid en betraktelse av projektverksamheten. Flera av de projekt som varit i drift under utvärderingsperioden har formulerats i andra organisatoriska sammanhang än Finsam i Malmö.

Målformuleringar Finsam i Malmö

Utvärdering handlar i någon mån alltid om att mäta en verksamhets effektivitet. Med effektivitet avses då frågan om hur verksamheten ser ut givet (1) intentionen med verksamheten, (2) organisationens explicit formulerade mål samt (3) kopplingen mellan bedriven verksamhet och effekt (Vedung 1998). Utgångspunkten för en utvärdering av Finsam i Malmö är såväl de politiskt formulerade avsikterna med verksamheten som styrande målformuleringar. Utvärderingens måldiskussion är därför medvetet vid och omfattar mål formulerade på olika politiska och administrativa nivåer. De nivåer som tydligast går att identifiera är:

- Statsmakten
- Finsam i Malmös styrelse och beredningsgrupp (representerande de fyra ingående myndigheterna)
- Finsam i Malmös förbundsledning
- Enskilda projekt och projektledare

Det formuleras mål kring arbetsinriktad rehabilitering på olika organisatoriska nivåer. Mål som inte nödvändigtvis är kongruenta med varandra. Denna problematik är också en del i den problematik som utgör bakgrund till *Lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser* (lag 2003:1210) och därmed Finsam i Malmö. Samtidigt som Finsam i Malmö, i likhet med övriga samordningsförbund, syftar till att motverka splittring utgör det en konstruktion som riskerar att förstärka denna splittrade bild. Ett samordningsförbund är en myndighet som bildas, finansieras, styrs och bemannas av fyra andra myndigheter. Fyra bildar en femte. Utöver att dessa fyra myndigheter sinsemellan inte har, och då de har olika uppdrag inte heller skall ha, samma mål i fokus har de bildat en ny myndighet som har samverkan som sitt segment.

Utvärderingens måldiskussion är vid och omfattar dels de mål och intentioner som formulerats av statsmakten, dels de som formulerats av Finsam i Malmös styrelse. När det gäller måluppfyllelse är utgångspunkten för diskussionen att Finsam i Malmö kan betraktas som dels den verksamhet som sker på förbunds nivå (styrelse, beredningsgrupp och förbundsledning), dels den verksamhet som sker i de projekt som uppbär finansiellt stöd. Var tyngdpunkten läggs beror på vilka mål som fokuseras. När det gäller övergripande mål som att förändra de ingående myndigheternas sätt att arbeta, deras organisationskultur och hur det tänks kring myndighetssamverkan blir förbunds nivån mer intressant. I Finsam i Malmös verksamhetsplaner benämns dessa mål som "inriktningsmål". Gäller det istället det som benämns som "effektmål och

indikatorer” handlar det snarare om vilka konkreta insatser som görs för Malmös behövande medborgare.

Utvärderingen har ambitionen att försöka beröra flera av dessa perspektiv. Centrala frågor att ställa är därför exempelvis vilken verksamhet som har bedrivits på förbunds nivå? Vilka projekt det är som löper, vilka projekt är det som har initierats samt vilka projekt är det som avslutas? Vilka är målgrupperna för de olika projekten? Går det att se några resultat avseende såväl de organisationsorienterade inriktningsmålen som de klientorienterade effektmålen? Föreligger det någon diskrepans mellan formulerade mål och bedriven verksamhet? Var och på vilket sätt sker samverkan?

Nivå 1. Statsmakten

Det sätt på vilket ett samordningsförbund finansieras (se figur 3) utgör på lokal nivå ett incitament för att driva olika verksamheter inom ramen för Finsam. Sett utifrån ett lokalt perspektiv ökar statsbidraget välfärden för kommunens invånare, genom att myndigheternas aktiviteter kan öka. De medel staten skjuter till hade inte kommit den lokala nivån tillhanda om inte samordningsförbundet hade äskat medel. Ur statens perspektiv finns det därmed risk för att finansieringsformen utnyttjas till att utföra aktiviteter som borde ha skett genom annan finansiering. Finansieringsformen medför att Finsam i Malmö riskerar att finansiera verksamhet som borde ha skett ändå.

Denna problematik kan dock överses med då statens syfte är att skapa ett större värde än värdet av de resurser som satsas, genom att samverkan förväntas ge synergier. Utifrån statsmaktens perspektiv är det dels verksamhetens bidrag till samhället, dels verksamhetens synergieffekter som bör stå i fokus vid en bedömning av dess ändamålsenlighet.

Statsmakten är förhållandevis tydlig i sina avsikter med Finsam. Det går att identifiera tre syften. (1) Det uttrycks tydligt att Finsam och samordningsförbundens verksamhet handlar om arbetsrehabilitering. Enligt den lag som ligger till grund för Finsam i Malmö, *Lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser* (2§), skall samordningsförbundens verksamhet syfta till att individer i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser ”uppnår eller förbättrar sin förmåga att utföra förvärvsarbete” (lag 2003:1210). Detta kan i en något vidare tolkning uttryckas som att samordningsförbundens verksamhet skall syfta till att öka individens förmåga att uppnå självförsörjning. En tolkning som också återkommer i Statskontorets utvärdering (Statskontoret 2008:7). Begreppet självförsörjning ges här en vid betydelse och inbegriper exempelvis studier finansierade av CSN. Uttryckt med senare års politiska retorik vill man med Finsam minska det utanförskap som arbetslöshet, sjukdom och/eller sjukskrivning innebär.

Ett andra (2) syfte är att samordningsförbunden skall bidra till ett säkerställt eller ökat arbetskraftsutbud. Verksamheten skall inte i första hand syfta till att utveckla en social eller hälsorelaterad rehabilitering, utan det handlar om arbetsrehabilitering. Vidare (3) betraktas myndighets-samverkan och en effektiv hantering av områdets sektoriserings- och segmenteringsproblematik som ett självändamål.

Nivå 2. Finsam i Malmös styrelse

Utifrån statsmaktens intentioner skulle en tänkbar inriktning av Finsam i Malmös verksamhet vara riktad mot grupper och individer som med relativt begränsade insatser kan rehabiliteras till arbete eller självförsörjning. Det vill säga individer som ligger någorlunda nära arbetsmarknaden. Frågan är dock om det i detta sammanhang inte föreligger en översättningsrelaterad glidning. Ju närmre man kommer en lokalt präglad problematik, ju närmre man kommer den lokala nivån, ju mindre intressant är det att lösa problem kring arbetskraftsförsörjning. Snarare än frågan om ett nationellt behov av arbetskraft är det en lokalt präglad social problematik som ligger för handen. Styrelsen konstaterar i sina diskussioner att så är fallet och att den lokala problematiken styr verksamhetens fokus på olika målgrupper (gruppintervju styrelse).

Enligt Finsam i Malmös förbundsordning föreligger tydliga inriktnings- och effektmål. Finsam i Malmö skall enligt sin förbundsordning arbeta med att samordna och effektivisera rehabiliteringsinsatser inom Malmö stad. Dessa insatser skall vara riktade mot identifierade riskgrupper.

Förbundets ändamål är att inom Malmö svara för en finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet mellan försäkringskassa, kommun, arbetsförmedling och sjukvård i syfte att underlätta och uppnå en effektiv resursanvändning. De samordnade resurserna skall användas för samordnade bedömningar och insatser i syfte att den enskilde skall uppnå eller förbättra sin förmåga att utföra förvärvsarbete. De skall också användas för samordnade förebyggande insatser gentemot riskgrupper. (Förbundsordning Finsam i Malmö)

Även om förbundsordningens målformulering är förhållandevis tydlig och ansluter sig till lagtextens och Statskontorets formuleringar konkretiseras målen genom att förbundets centrala uppgifter listas. Denna prioritering kan betraktas som en ytterligare precisering av Finsam i Malmös mål. I Förbundsordningen anges Finsam i Malmös uppgifter till att:

1. Besluta om mål och riktlinjer för verksamheten inom den finansiella samordningen,
2. Stödja samverkan mellan samverkansparterna,
3. Besluta på vilket sätt de medel som står till förfogande för finansiell samordning ska användas,
4. Finansiera insatser som avser individer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser,

5. Svara för uppföljning och utvärdering av beslutade åtgärder,
6. Upprätta budget och årsredovisning för den finansiella samordningen samt
7. Fatta beslut om former för personalorganisationernas delaktighet. (Förbundsordning Finsam i Malmö).

De preciseringar av målen som görs i förbundsordningen återfinns också i verksamhetsplanerna inför 2009 och 2010.

Finsams verksamhet skall leda till att myndigheterna tillsammans skapar nya och bättre arbetsformer för människor som riskerar att hamna "mellan stolarna" i ett permanent utanförskap. Förbundet ska ha enskilda individer med sammansatt problematik i fokus och utveckla arbetsformer och insatser som bidrar till att de kan få eller återfå en arbets- eller funktionsförmåga (Verksamhetsplan 2009 Finsam i Malmö)

I såväl förbundsordning som verksamhetsplan formuleras också vilka målgrupper det är som skall prioriteras. Också denna prioriteringslista kan betraktas som en precisering av Finsam i Malmös mål. Lagstiftaren överlåter också åt de lokala samordningsförbunden att göra denna prioritering (lag 2003:1210) Denna prioritering är viktig då det är i och med den som annars vaga formuleringar ges substans och innehåll. Det är också här som samordningsförbundet kan styra sin verksamhet mot en lokalt präglad problematik.

Finsam i Malmö betraktade under 2009 följande grupper som prioriterade:

- *Enbart sjukvårdsförsäkrade och arbetssökande med särskilda behov.* Enbart sjukvårdsförsäkrade är de som uppbär långvarigt försörjningsstöd eftersom de inte är kvalificerade för arbetslöshetsersättning eller sjukförsäkringsförmån. De är arbetslösa och många av dem dessutom sjuka.
- *Individer med psykiska och fysiska funktionshinder, speciellt unga upp till 29 år.* Psykiska och fysiska funktionshinder står för det största antalet sjukskrivningar i Malmö och patienterna har ofta en komplex problematik med lång historik.
- *Individer som lider av anpassningsstörningar och stressrelaterade sjukdomar.* Ett annat begrepp som används för denna grupp är "nutidssjukdomar". Dessa individer har stressrelaterade sjukdomstillstånd med eller utan psykisk störning samt kroniska smärtsyndrom.
- *Nyanlända till Sverige med särskilda behov.* I denna grupp finns flyktingar med posttraumatiskt stressyndrom (PTSD) vilka kräver samordnade insatser. Också andra invandrare kan ha individuella egenskaper som påverkar arbetsförmågan och där det krävs utredning/rehabilitering utifrån ett gemensamt ansvar. (Verksamhetsplan 2009, Finsam i Malmö)

Den målgruppsprecisering som gjordes inför 2009 kan jämföras med de grupper som i 2010 års verksamhetsplan ses som prioriterade:

- *Unga vuxna 16-30 år som står utanför välfärdssystemet.*
- *Enbart sjukvårdsförsäkrade och arbetssökande med särskilda behov.* Enbart sjukförsäkrade är de som uppbär långvarigt försörjningsstöd eftersom de inte är kvalificerade för arbetslöshetsersättning eller sjukförsäkringsförmån. Individer med psykiska och fysiska funktionshinder, speciellt unga upp till 30 år.
- *Individer som lider av anpassningsstörningar och stressrelaterade sjukdomar.* Ett annat begrepp som används för denna grupp är "nutidssjukdomar". Dessa individer har stressrelaterade sjukdomstillstånd med eller utan psykisk störning samt kroniska smärtsyndrom
- *Nyanlända till Sverige med särskilda behov.* I denna grupp finns flyktingar med posttraumatiskt stressyndrom (PTSD) vilka kräver samordnade insatser.
- *Unga kvinnor*
(Verksamhetsplan 2010, Finsam i Malmö)

De prioriteringar som görs i de båda verksamhetsplanerna överensstämmer i stort. Värt att notera är dock att två grupper tillkommer i 2010 års verksamhetsplan, "Unga vuxna 16-30 år" och "Unga kvinnor". Utifrån den gjorda målgruppspreciseringen kan sammantaget sägas att Finsam i Malmö, såväl inför 2009 som 2010, primärt inte ställt som mål att öka arbetskraftsutbudet, utan istället haft som mål att bidra till att återställa eller förbättra arbetsförmåga och anställningsbarhet för individer med många gånger låg arbetsförmåga och anställningsbarhet. Det är uppenbart individer med sammansatta behov och därmed ett mycket stort behov av samordnade insatser, men samtidigt kan konstateras att prioriteringen sker bland dem som befinner sig förhållandevis långt borta från arbetsmarknaden. I den dokumentation som föreligger framgår inte motiveringen till vare sig de prioriterade grupperna eller de förändringar som görs. De prioriterade grupperna återfinns dock som "behovs-" respektive "riskgrupper" i den utredning som föregick Finsam i Malmö (Sjöström 2006).

Som ett vidare verksamhetsmål ställs i båda verksamhetsplanerna målet att bidra till en förbättrad myndighetssamverkan inom arbetsrehabiliteringsområdet. Vi ser exempelvis formuleringar som "[...] Finsam kan verka som en bro mellan myndigheterna för att överbrygga det mellanrum där många enskilda individer riskerar hamna. [...] Finsam skall användas som drivkraft för innovation och förnyelse." (Verksamhetsplan 2010, Finsam i Malmö) Denna målsättning är en direkt motsvarighet till statsmaktens intention att Finsam skall bidra till att hantera myndighetssegmentering.

Nivå 3. Finsam i Malmös förbundsledning

Finsam i Malmös förbundsledning har vare sig i intervjuer eller i någon skriftlig dokumentation gett uttryck för en från styrelsen, eller den av styrelsen beslutade verksamhetsplanen, avvikande uppfattning vad gäller verksamhetens mål. Förbundsledningen ger däremot uttryck för sina visioner i sitt utvecklingsarbete och sina förslag till nya projekt. Vad är det för projekt som initieras under perioden? Även här kan sägas att inriktningen ligger inom ramen för styrelsens och styrdokumentens signaler. Den enda märkbara avvikelsen rör hanteringen av projektet "Hela familjen". Ett projekt som förbundsledningen såg mycket positivt på, men som styrelsen valde att avbryta under pågående uppstartsfas.

Nivå 4. Enskilda projekt

Vid ingången av utvärderingsperioden hade Finsam i Malmö fem projekt igång. Av dessa fem var fyra "inärvda" projekt, det vill säga de hade skapats i andra organisatoriska sammanhang än Finsam i Malmö. Utvärderingsperioden, 2009 och 2010, har inneburit att flera nya projekt har tillkommit. Målen för dessa redovisas nedan.

Verksamhet Finsam i Malmö

Det är svårt, för att inte säga omöjligt, att bedöma hur tid, kraft och resurser används inom en organisation. Det är kanske inte heller nödvändigt att alltid göra en sådan viktning. Samtidigt torde det vara av intresse för "ägare" och styrelse att diskutera verksamhetens praktik. Det vill säga vad händer och sker i projekten och dess administrativa överbyggnad? Ytterst kan och bör också frågan ställas om såväl projekt som dess administrativa överbyggnad behövs. Det kanske är så att en bra och effektiv myndighetssamverkan skulle kunna ske utan ett samordningsförbund? Vilken nytta har de ingående myndigheterna av Finsam i Malmö? Vilken nytta har de klientorienterade projekten av att ligga inom ramen för ett samordningsförbund? Ett samordningsförbund innebär, som ovan noterades, att det förs över statliga medel till lokal verksamhet så i den meningen har organisationerna på ett lokalt plan nytta av Finsam i Malmö. Frågan som ställs här är snarare vilka mervärden som skapas i samordningsförbundets praktik.

Förbundets arbete

Den genomsnittliga arbetsdagen för samordningsförbundets ledning och processtöd kan i grova drag sammanfattas under nedanstående fyra punkter, en bild som bekräftas av Finsam i Malmös förbundsledning. Den bedrivna verksamheten ligger väl i linje med styrdokumentet.

- Att initiera och utveckla nya projekt samt stödja redan löpande projekt,
- Att driva och förbereda ärenden gentemot styrelse och beredningsgrupp,
- Att bedriva myndighetsarbete enligt förvaltningslag och förbundsordning,
- Att arbeta med kunskapsbildning och utvärdering samt att implementera denna kunskap.

Denna förbundsledningens aktivitet bör ha sin motsvarighet i styrelse och beredningsgrupp. Ärenden skall beredas till styrelsen och de beslut som styrelsen fattar skall omsättas i handling. För att detta samspel skall fungera krävs en viss grad av transparens och tydlighet. Den individuella bäraren av en position skall veta vad såväl den egna positionen som andra positioner gör och förväntas göra. Denna ordning sätts normalt på två olika sätt. Dels utvecklas med tiden en praxis, som ofta är personrelaterad. Dels formaliseras positionernas uppgifter och roller med hjälp av en förbundsordning, delegationsordning eller liknande. När det gäller Finsam i Malmö är styrdokumentet vaga och av allt att döma har den första linjen, det vill säga "learning by doing", varit den som fått råda.

Vad man kan se i protokollsanteckningarna verkar det som om arbetet efter hand flyter på bättre. Fler beslut kan fattas och allt färre ärenden återremitteras från styrelse till förbundsledning och beredningsgrupp. Fenomenet brukar uttryckas som att en organisation med tiden "sätter sig". Även om (sam-) arbetet mellan de organisatoriska positionerna av allt att döma fungerar väl riskerar detta tillstånd att bli personberoende. Om centrala individer byter jobb, om det bildas nya politiska majoriteter eller om det av andra anledningar blir personförändringar riskerar verksamheten att behöva genomgå nya "förhandlingar" innan en ny ordning etableras. Man kan fråga sig i vilken mån förbundsordningen, i syfte att göra organisationen mer individberoende, behöver kompletteras med tydligare tjänste- och rollbeskrivningar? På ett seminarium hösten 2010 gav exempelvis beredningsgruppens medlemmar uttryck för stor osäkerhet om vilken roll de hade i organisationen.

Finsam i Malmö har, som ovan visats, en traditionell organisationsstruktur. Organisationens uppbyggnad innebär detta till trots risk för oklarheter och möjliga problemområden. Konstruktionen med en sidoordnad beredningsgrupp, utan ett tydligt mandat i förhållande till förbundsledning och styrelse, har under periodvis medfört vissa problem. En förklaring skulle kunna vara att beredningsgruppens roll inte är preciserad i förbundsordningen. Enligt tillgängliggjord dokumentation är de formuleringar som görs i dokumentet "Rågång för ansökan om medel för samverkansinsatser mellan minst två av de fyra myndigheterna i Samordningsförbundet Finsam i Malmö" det närmaste man kommer en sådan precisering (www.finsamimalmo.se). Dokumentet har dock en oklar status. Enligt dokumentet skall beredningsgruppen "bereda", "förankra" och "ta ställning till ansökan". I en situation där också förbundschefen haft en oklar status i förhållande till ingående myndigheter har beredningsgruppens medlemmar själva fått fylla sina uppdrag med innehåll. Det har heller inte varit helt klart vilken relation beredningsgruppens representanter har haft till representanterna i styrelsen. Det är svårt att säga i vilken mån detta har påverkat verksamheten. Det går dock inte att undgå att notera att förslag som passerat beredningsgrupp och förbundsledning periodvis återremitteras från styrelsen. Ibland har det skett med hänvisning till formalia och ibland har det skett med hänvisning till större invändningar mot beredningen av projekten.

Implementering och kunskapsspridning

En central del av Finsam i Malmös verksamhet är dels att sprida information och kunskap om de projekt som förbundet stödjer, dels att arbeta med implementering av projekt eller av i projekt utvecklade metoder i myndigheternas ordinarie verksamhet. Finsam i Malmö bedriver också en förhållandevis hög aktivitet på dessa områden. Som exempel kan nedanstående aktiviteter ses:

- Ordinarie styrelse och beredningsgruppsmöten,
- Styrelse- och beredningsgruppseminarier. Syftet med dessa seminarier har varit att ge möjlighet till vidare diskussioner än vad som hinns med i ordinarie möten,
- "Lärseminarier" där projektmedarbetare, tjänstemän från myndigheter, politiker och utvärderare diskuterar övergripande problem inom verksamheten. Syftet med dessa seminarier har varit dels att ge tillfälle till diskussioner, dels att överföra kunskap inom och mellan organisationens olika nivåer,
- "Lärseminarier" där de olika projektens styrgrupper och utvärderare diskuterar projektens utveckling,
- "Processstödande" träffar/seminarier/utbildning för projektens processledare.

Aktiviteten handlar (1) om att stödja långsiktiga processer som syftar till att utveckla samverkanskulturer i de berörda myndigheterna. När det gäller utvecklande av en "samverkanskultur" eller ett "samverkanstänk" inom och mellan myndigheterna är det självfallet svårt att säga om aktiviteten är effektiv. Här ligger facit långt fram i tiden och den ställda målsättningen är att förändra ett segmenteringsmönster som funnits under hela det moderna Sveriges historia. Aktiviteten handlar också (2) om att inom relativt korta tidshorisonter utveckla nya projekt, verksamheter och metoder. Vi kan här tala om att förbundet har ett innovationsutvecklande och innovationsspridande uppdrag. En ambition som också kommer till uttryck i verksamhetsplanen (Verksamhetsplanen 2010, Finsam i Malmö). Även om två år också här är en allt för kort tid är det här dock möjligt att säga något. När det gäller projekt- och metodutveckling går det att se såväl en positiv utveckling som en del problem.

Som framgår nedan har det under perioden utvecklats nya projekt. Från att Finsam i Malmö ärvde några gamla projekt drivs idag 12 olika verksamheter. En utveckling som tyder på att samordningsförbundet och förbundsledningen förmått att fånga upp och stödja i vart fall en del av de idéer som fötts i de verksamheter som bedrivs ute i myndigheterna. Samtidigt som en expanderande projektverksamhet indikerar att de innovationsstödande ambitionerna varit lyckosamma kan man tolka projektutvecklingen som att det finns problem just vad gäller dessa innovativa ambitioner.

Historien är ju ännu rätt kort, men det går ändå att notera att "gamla och mogna" projekt har getts förlängt stöd. Man kan fråga sig om Finsam i Malmö skall ge stöd till projekt som är färdigutvecklade i den meningen att de har utvecklat sina metoder och praktiker. Skall samordningsförbundet finansiera "färdiga projekt" med utvecklade metoder som egentligen borde ha implementerats i ordinarie verksamhet. Ett exempel härpå är projektet Exigo. Det är ett välfungerande projekt där det utvecklats en arbets- och samverkansmetod för personer med posttraumatiska stressyndrom, PTSD. Inför att projektet skulle löpa ut vid årsskiftet 2009/2010 lämnades

en fortsättningsansökan in för perioden 2010-2011. En ansökan som beviljades. Inför att projekten Borrgatan och Sams skulle löpa ut vid samma årsskifte förlängdes de båda projekten med ett halvt år vardera. Projekten är självfallet olika och motiven för att förlänga dem likaså. Dock måste det i samtliga dessa tre fall ha varit andra överväganden än behov av att utveckla samverkansmetoder som legat för handen. Handlar det istället om att ta ansvar för de individer som är inskriva i projekten? Handlar det om att kortsiktigt finna finansiering för projekten? Vällovliga argument, men de har föga att göra med innovation!

Implementering skulle i detta sammanhang kunna betyda (1) metodimplementering, det vill säga att innovationer i form av de metoder och kunskaper som skapas inom projekten tas tillvara och omsätts inom ordinarie verksamhet. Det skulle också kunna betyda (2) implementering av verksamhet i sig, det vill säga att projekt som är mogna övergår till att drivas som ordinarie verksamhet och inte som projekt. Inom samordningsförbundet används dessa båda betydelser parallellt och på olika sätt av olika aktörer. Den första betydelsen, metodimplementering, är vanlig på olika ledningsnivåer medan den andra betydelsen, implementering av verksamhet i sig, är vanlig bland projektmedarbetare. Förutom att det riskerar att leda till besvikna medarbetare riskerar oklarheten att medföra en försvårad implementering. Frågan är i vilken mån och på vilket, eventuellt vilka, sätt projektens innovativa potential och möjlighet att implementeras beaktas i samband med projektverksamhetens planering och utveckling. Problematiken kan ha flera orsaker, men ytterst är frågan om styrelsen och de ingående myndigheterna är helt klara över vad man skall ha Finsam i Malmö till.

Det starka fokus som ligger på att organisera verksamheterna i form av projekt kan också verka försvårande för möjligheten till implementering. Som bland andra Mikael Löfström påpekar är en konsekvens av projektorganiseringen att samverkansinsatser riskerar att förflyttas ännu längre bort från myndigheternas kärnverksamheter (Löfström 2010).

Utbildning och processtöd

Gentemot de projekt som redan är igång bedriver Finsam i Malmö en processtödande verksamhet. Denna aktivitet sker exempelvis i form av lärseminarier på olika organisatoriska nivåer. Härutöver har processledarna erbjudits kurser eller utbildning i och kring "systemiska möten", en samtalsmetodik som utgår från ett systemteoretiskt tänkande.

Frågan som bör ställas här är vilket stöd som processledarna (1) behöver, (2) upplever sig behöva och (3) får. Det är säkert så att behoven varierar såväl sett till kunskapsområde som till djup. De processledare som har tillfrågats ger också varierande svar på frågan om processtödet svarar mot deras upplevda behov. En del uttrycker att de behöver stöd och bättre kunskap vad gäller exempelvis informationshantering. Andra områden som nämns är förvaltningsrätt. Ytterligare andra efterlyser mer kunskap

kring effekter och konsekvenser av förändringar i socialförsäkrings-systemen. En av de intervjuade processledarna menade att det skulle vara värdefullt med en gemensam kompetensutveckling utifrån ett samverkansperspektiv. Hon upplevde sig hänvisad till den kompetensutveckling som den egna myndigheten erbjöd.

Frågan är vilket ansvar Finsam i Malmö har och vilket ansvar de samverkande myndigheterna har för personalens kompetensutveckling. Det är rimligt att tänka sig att myndigheterna fokuserar sin kärnverksamhet också när det gäller den kompetensutveckling som erbjuds.

Nätverksaktivitet

Finsam i Malmö har tagit en aktiv del i arbetet med att bygga upp såväl ett nationellt som ett regionalt nätverk kring samordningsfrågor. Man kan här tala om kunskapsbildning och kunskapsspridning inom och på ett vidare geografiskt och politiskt plan än Malmö stad. Det är självfallet viktigt att ta del av de erfarenheter som görs inom andra samordningsförbund. Det är ur ett samhällsperspektiv också viktigt att de enskilda samordningsförbunden tar ansvar för en gemensam kunskapsbildning. Samtidigt är de ingående myndigheterna redan en del av nationella organisationer. Det är därför rimligt att också här ställa några frågor. (1) Är den verksamhet och kostnad som genereras genom aktivitet i ett nationellt eller regionalt nätverk förenligt med förbundets inriktning? (2) På vilket sätt gagnar arbete inom olika nätverk verksamheten i Malmö? (3) Vilka frågor skall drivas i ett nationellt nätverk och vilka frågor skall drivas i exempelvis SKL, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen?

De två första frågorna kan självfallet besvaras positivt. Genom kunskapsbildning och opinionsbildning på regional och nationell nivå kan Malmöbor med behov av samordnade insatser gynnas. Den tredje frågan rör snarare de ingående myndigheternas organisation än Finsam i Malmö. Samtidigt kan ett aktivt nätverksbyggande ses som en strävan efter professionalisering. I en förlängning skymtar den professionella samordnaren av arbetsinriktad rehabilitering i horisonten. Är det en önskvärd utveckling?

Projektverksamhet

Utifrån den bedrivna verksamheten kan konstateras att Finsam i Malmö i likhet med många andra samordningsförbund har tagit projektorganisationen som verksamhetens tankemässiga utgångspunkt. Som Abrahamsson & Agevall (2009) påpekar innebär detta val en paradox och en spänning mellan långsiktiga problem och kortsiktiga lösningar. I en verksamhet där kontinuitet framhålls som viktig för brukaren; där brukarnas problembilder är långvariga och där dessa problem många gånger är av strukturell art väljer de samverkande myndigheterna att arbeta med en temporal organisationsform. Detta förhållande måste tolkas

som att det är metodutveckling snarare än egentligt klientarbete som står i verksamhetens fokus.

När Finsam i Malmö etablerades var fyra projekt redan igång. Man kan beteckna dessa som inärvda projekt då de utvecklats och initierats i andra organisatoriska sammanhang än Finsam i Malmö. Projektens förhistoria innebär att deras initiala syften och prioriteringar inte nödvändigtvis sammanfaller med Finsam i Malmös. I relation till dessa projekt måste Finsam i Malmö i hög utsträckning ses som ett sätt för berörda myndigheter att kortsiktigt finna finansieringsformer för olika verksamheter.

Utvärderingsperioden har inneburit etablering av ett flertal samverkansprocesser. Samtliga har varit tidsmässigt avgränsade projekt.

Figur 5. Pågående och avslutade projektverksamheter inom Finsam i Malmö

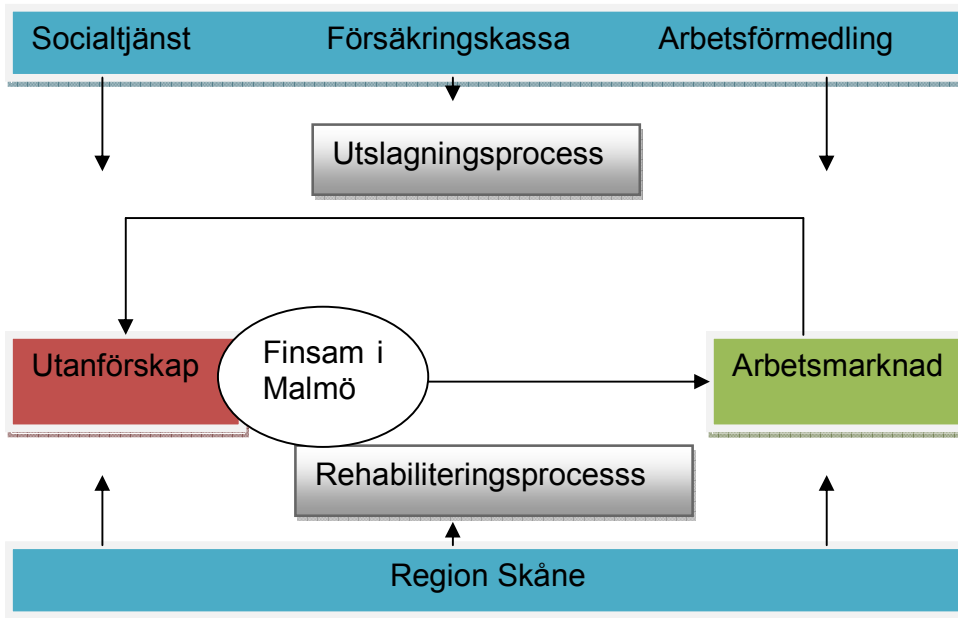
Projekt	Målgrupp	Samverkansparter
Borrgatan	Psykiskt funktionshindrade	Försäkringskassan, Region Skåne och Malmö stad
Exigo	Flyktingar med PTSD	Försäkringskassan, Region Skåne, Malmö stad och Arbetsförmedlingen
Sams	Sjuka som enbart är sjukvårdsförsäkrade	Malmö stad och Arbetsförmedlingen
TiM	Sjukskrivna med stressymtom eller "det nya arbetslivets sjukdomar"	Försäkringskassan och Region Skåne
Supported employment	Personer med långvariga psykiska funktionshinder	Försäkringskassan, Region Skåne, Malmö stad och Arbetsförmedlingen
Aktsam	Unga med medicinsk problematik och aktivitetsersättning	Försäkringskassan, Region Skåne, Malmö stad och Arbetsförmedlingen
Nya aktivitetsporten	Sjukskrivna, sjuka men ej sjukskrivna och långtidsarbetslösa	Försäkringskassan och Malmö stad
Livskraft och aktivitet	Patienter som behandlas mot olika cancerformer	Försäkringskassan, Region Skåne
Stegen	Individer som haft försörjningsstöd under minst 12 månader och under 55 år	Försäkringskassan och Malmö stad

Aktivitetsarenan	Långvarigt försörjningsstöd, långtidssjukskrivna eller långvarigt inskrivna på Arbetsförmedlingen	Försäkringskassan, Malmö stad och Arbetsförmedlingen
Hälsoskolan för nyanlända flyktingar	Nyanlända flyktingar	Region Skåne, Malmö stad, Arbetsförmedlingen
Unga Kvinnor	Unga kvinnor	Malmö stad, Region Skåne
Hela familjen	Socialt utsatta familjer och hushåll	Arbetsförmedlingen, Malmö stad, Region Skåne
Aktivitetsbalans ²	Kvinnor med stressrelaterad och/eller psykisk ohälsa	Finsam i Malmö, Försäkringskassan

I figur 5 ovan kan noteras att deltagarna i merparten av dessa projekt befinner sig i början av en rehabiliteringsprocess. Insatser som kretsar kring utredning och kartläggning av enskilda individers problematik har en påtaglig dominans. Som framgår av figur 6 nedan är det i flera av projekten relevant att använda begreppet förrehabilitering (jmf. Lindqvist 2000). Det innebär att Finsam i Malmö under utvärderingsperioden haft en slagsida åt projekt där målgruppen ligger långt från arbetsmarknaden. Frågan har, vad som framgår av Finsam i Malmös styrelseprotokoll, diskuterats vid ett flertal tillfällen. Frågan har också diskuterats på olika seminarier. I grunden är det en politisk fråga om var i rehabiliteringsprocessen fokus skall läggas.

² Projektet ”Aktivitetsbalans” är ett samverkansprojekt mellan Finsam i Malmö och Försäkringskassan. Det finansieras med andra medel än övriga projekt.

Figur 6. Rehabiliterings- och utslagningsprocesser



Figur 6 uttrycker och illustrerar olika myndigheters, däribland Finsam i Malmö, placering i det kretslopp som innebär såväl arbetsinriktad rehabilitering som utslagning från arbetsmarknaden.

Samtidigt kan konstateras att Finsam i Malmö endast når en försvinnande liten del av den samlade målgruppen, ”personer med behov av samordnade insatser som syftar till att förhindra att dessa personer hamnar i en gråzon eller rundgång mellan verksamheter samt i långvarig offentlig försörjning” (Prop. 2002/03:132). Denna grupp har som ovan nämnts beräknats till ca fem procent av arbetskraften. Om förhållandena i Malmö motsvarar riksgenomsnittet utgörs Finsam i Malmös målgrupp av knappt 10 000 personer (www.SCB.se) De projekt som drivs inom ramen för Finsam i Malmö når årligen bara några hundratal individer. Om inte Finsam i Malmös, och andra konstellationers, rehabiliteringsarbete i ett kvantitativt perspektiv är mer framgångsrikt än arbetsmarknadens utslagningsprocesser riskerar målgruppen också att öka (se figur 6 ovan). De gångna åren har visserligen varit exceptionella, men tillgänglig statistik pekar på att Finsam i Malmös målgrupp ökat i antal (se exempelvis Malmö stads arbetsmarknadsstatistik).

Samverkansorganisation

Enligt *Lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser* (lag 2003:1210) är huvudsyftet med ett samordningsförbunds verksamhet att genom stimulans av myndighetssamverkan underlätta för enskilda individer att uppnå eller förbättra sin förmåga att utföra förvärvsarbete, det vill säga att i så stor utsträckning som möjligt komma i självförsörjning. Statsmaktens ambition med lagen är också att individen inte skall riskera att hamna i kläm mellan olika myndigheter och olika försörjningssystem. Samverkan mellan myndigheterna sker inom Finsam i Malmö på två nivåer

På en *första* nivå sker en överordnad samverkan mellan samtliga fyra myndigheter i styrelse och beredningsgrupp. Styrelsens arbete handlar framförallt om resursfördelning och övergripande beslut, medan beredningsgruppens arbete handlar om att bereda ärenden och att därmed vara ett stöd för förbundsledningen. Den övergripande förståelse för andra myndigheters behov och krav som kan erhållas på denna nivå bör kunna kanaliseras in i de enskilda organisationernas verksamheter. Finsam i Malmö kan på denna nivå betraktas som en arena för ett gemensamt myndighetsarbete.

På en *andra* samverkansnivå återfinns de klientrelaterade projekten. Här kan en potentiell samverkan ske i samband med utförande av konkreta rehabiliteringsinsatser. Förutom nya arbetsmetoder utvecklas i den konkreta verksamheten i bästa fall också en individoberoende kunskap och förståelse för övriga myndigheters verksamhet och ett organisatoriskt lärande. På denna nivå kan också samverkan mellan olika professioner utvecklas genom en gemensam praktik. Av sammanställningen i figur 5 ovan framgår att samverkan mellan samtliga aktörer sker på såväl styrelse- och beredningsgruppsnivå som projektnivå. I några projekt samverkar endast två myndigheter, men flertalet projekt engagerar tre och ibland också fyra av myndigheterna. I kvantitativa termer framstår denna samverkan som god. Kvalitén på denna samverkan verkar dock variera så till vida att inte alla myndigheter är aktiva. I några fall framstår bara en myndighet, Malmö stad, som aktiv (utvärderingsrapporter och intervjuer av processledare).

Sammantaget kan sägas att det i varierande grad utvecklats vad Lindqvist & Grape betecknar som en horisontell integration i betydelsen att myndigheterna på olika nivåer utvecklat gemensamma målbilder och har en gemensam resurssamverkan (Lindqvist.& Grape 1996).

Måluppfyllelse

Finsam i Malmö har av allt att döma arbetat efter och följt sina verksamhetsplaner under utvärderingsperioden. Samtidigt kan konstateras att samordningsförbundets verksamhetsplaner inte på ett självklart sätt är i linje med statsmaktens intentioner. Om man betraktar de prioriterade målgrupperna kan konstateras att de ligger förhållandevis långt från arbetsmarknaden. Många av deltagarna har aldrig, eller inte på länge, arbetat på den reguljära arbetsmarknaden. Förutom att begreppet arbetsrehabilitering därmed blir problematiskt, blir verksamheten inte särskilt effektiv sett ur ett arbetsmarknadsperspektiv. Finsam i Malmö riskerar därmed att hamna i en situation där man gör gott, men endast i begränsad omfattning minskar utanförskap eller bidrar till att fler kan försörja sig genom reguljärt lönearbete.

Verksamhetsmål

När det gäller de satta verksamhetsmålen, att förändra organisationskulturer och stimulera de ingående myndigheternas förmåga att tänka in samverkan i ordinarie verksamhet, är det, som ovan konstaterats, mål som är svåra att mäta. I någon mån uppfylls målen genom själva existensen av Finsam i Malmö. Representanter för myndigheterna samlas och samordningsförbundet innebär en organisatorisk arena för samtal. På samma sätt innebär de finansierade projekten att professionella inom projekten samt personer som sitter i referens- och styrgrupper regelbundet träffar varandra och utbyter erfarenheter. Finsam i Malmö har också genomfört lärseminarier där medarbetare från projekten har träffat utvärderare, forskare, förbundsledning, styrelse- och referensgruppsrepresentanter. Förhoppningsvis innebär det också att de förändringar som Finsam åsyftar initieras.

I någon mån är dock verksamhetsmålen möjliga att mäta. Det går att konstatera att det kommer in projektförslag. En förändring som i en positiv tolkning skulle kunna ses som att ett samverkanstänkande har börjat etableras. Det är rimligt att göra tolkningen att utvecklingen i förhållande till Finsam i Malmös verksamhetsmål varit gynnsam. I en negativ tolkning är samma sak ett uttryck för att olika aktörer har hittat fram till en ny finansieringskälla. Sanningen ligger troligen någonstans mitt emellan.

Effektmål

Projekten som Finsam i Malmö ger finansiellt stöd har blivit fler och i den meningen kan också sägas att satta effektmål i högre grad uppfylls. Även om det rör sig om en begränsad del av den totala målgruppen har allt fler individer, vad som framgår av inkomna tertiäl- och årsrapporter, fått se ett

samordnat omhändertagande och därmed förhoppningsvis också en förbättrad rehabilitering. I verksamhetsplanerna lyfts tre möjliga indikatorer på uppnådda effektmål fram.

- Antal kartlagda befintliga samverkansinsatser som kan bli aktuella för att successivt ingå i ett genomgripande förhållningssätt för samverkan mellan parterna,
- Antal sjuka/sjukskrivna individer med individuella handlingsplaner, upprättade i samverkan mellan berörda parter utifrån resursteam inom primärvården och/eller inom ramen för Samverkan om sjukvårdsberättigade, SAMS,
- Antal personer som genomgår Finsams samverkansinsatser och genom det kommer närmare arbetsmarknaden.

I likhet med vad Inspektionen för socialförsäkringen (2010) gör på ett nationellt plan måste konstateras att verksamheten inom Finsam i Malmö brister vad gäller ett långsiktigt uppföljningssystem av deltagare. Det för myndigheterna gemensamma uppföljningssystemet SUS har under utvärderingsperioden heller inte fungerat.

Avslutning

En fråga att reflektera över – och kanske skall det göras i andra sammanhang än detta – är om det Finsam i Malmö (och andra samordningsförbund) hanterat är en samverkansproblematik, en arbetsrehabiliteringsproblematik eller om det "helt enkelt" handlar om att arbetslivet förändras i riktning mot att det blir allt färre "lågproduktiva arbeten". Om aldrig så samverkande myndigheter gör människor anställningsbara, medicinskt och tillgänglighetsmässigt, är frågan om det också innebär att dessa människor också görs anställningsvärda. Arbetsmarknaden drivs av en annan logik, marknadens logik. Samtidigt genomgår denna arbetsmarknad en dramatisk förändring som gör att livet blir svårare för många. Detta konstaterande är knappast nytt eller oväntat. Som avslutningsvis konstaterades i Ansvarskommitténs betänkande: "en arbetsmarknad med plats även för människor som inte är högpresterande skulle minimera många av de problem som har uppmärksammats här." (Forsell et. al. 2006) Samtidigt bör reflektionen lyftas fram och frågan är om inte delar av den arbetsrehabilitering som bedrivs ibland innebär att strukturella problem kring arbetsmarknadens förändring, segregering och utanförskap görs till individuella psykosociala problem (Abrahamsson & Agevall 2009).

Nu har vi dock inte en arbetsmarknad som ger plats för alla och frågan är hur de samverkande myndigheterna hanterat detta. De strukturella förändringar som samhälle och arbetsliv genomgår medför att behovet av att hantera myndighetssegmentering och samverkansproblematik ökar. Samtidigt är det självfallet också så att alla problem inte beror på bristande samverkan. Om de inblandade myndigheterna hade fullgjort sina uppdrag hade kanske inte människor fullt så ofta "ramlat mellan stolarna". Samverkan blir lätt ett magiskt ord – en lösning på allt, ett "organisatoriskt recept" (Røvik 2000).

Den verksamhet som bedrivs av Finsam i Malmö är behäftad med ett flertal problem. Många av dessa kretsar, som konstaterats ovan, kring bakgrunden till Finsam i Malmös egen existens. Det är olika myndigheter med olika kulturer och regelverk som skall samordna sina verksamheter. Sammantaget kan dock konstateras att det utvecklats en samverkan i och genom Finsam i Malmö. På förbunds-nivån och i de olika projekten sker en horisontell integration så till vida att myndigheterna utvecklar gemensamma målbilder och har en gemensam resurssamverkan.

Avslutningsvis kan också konstateras att Finsam i Malmö har arbetat efter, och följt, de målformuleringar och prioriteringar som görs i förbundsordning och verksamhetsplaner. Samtidigt kan också konstateras att verksamheten inte på alla punkter är i linje med statsmaktens intentioner. Om man betraktar de prioriterade målgrupperna kan konstateras att de ligger förhållandevis långt från arbetsmarknaden. Många av deltagarna har aldrig, eller inte på länge, arbetat på den reguljära

arbetsmarknaden. Förutom att begreppet arbetsrehabilitering därmed blir ett problematiskt och trubbigt verktyg, är verksamheten inte alltid särskilt effektiv sett ur ett arbetsmarknadsperspektiv.

Referenser

- Abbott, A. (1988). *The system of professions: An essay of the division of expert labor*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Abrahamsson, A. & Agevall, L. (2009). "Välfärdssektorns projektifiering – kortsiktiga lösningar av långsiktiga problem?", *Kommunal ekonomi och politik*.
- Almqvist, R. (2006). *New public management: NPM : om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Malmö: Liber.
- Andersson, J. (2010). *Finsam i Malmö*, opublicerad rapport, Finsam i Malmö.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, *American Sociological Review*, 48.
- Helms-Mills, J. (2003). *Making sense of organizational change*. New York: Routledge.
- Fahlgren, M. (2009). *Att uppleva utanförskap*. Stockholm: Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS).
- Fitzgerald, L. et. al. (2002). "Interlocking interactions, the diffusion of innovations in health care". *Human Relations*, 55(12).
- Forssell, E. et. al. (2006). *Medborgarna och den offentliga välfärdens organisering: utsatta medborgares erfarenheter av välfärdsorganisationers inriktning och praktiska utformning : en empirisk studie och kunskapsgenomgång*. Stockholm: Ansvarskommittén.
- "Förbundsordning Finsam i Malmö": hämtad genom www.finsamimalmo.se.
- Förvaltningslagen* (1986:223).
- Gullberg, A.-Ch. (2003). *Det lilla projektet i den stora strukturen: en fallstudie av myndighetssamverkan kring gruppen av långtidssjuka arbetslösa*. Huddinge: Södertörns högskola.
- Hall, P. (2007). "Byråkratisering som konsekvens av företagisering inom offentlig förvaltning?" *Statsvetenskaplig tidskrift* 109.

- Hultberg, E.-L. et. al. (2005). "Using pooled budgets to integrate health and welfare services: a comparison of experiments in England and Sweden. *Health and Social Care in the Community* 13 (6).
- Johnson, B. (2003). *Policyspridning som översättning Den politiska översättningen av metadonbehandling och husläkare i Sverige*. Malmö: Arbetslivsinstitutet.
- Junestav, Malin (2004). *Arbetslinjer i svensk socialpolitisk debatt och lagstiftning 1930-2001*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Kastberg, G. (2005). *Kundvalsmodeller. En studie av marknadsskapare och skapade marknader i kommuner och landsting*. Göteborg: Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan.
- Lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (2003:1210)*
- Lagen om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst (1994:566)*.
- Lindqvist, R. & Marklund, S. (1995). "Arbetslinjen i socialpolitiken". Marklund, S. (red.), *Rehabilitering i ett samhällsperspektiv*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindqvist, R. & Grape, O. (1996). "Samverkan inom rehabiliteringsområdet: att korsa byråkratins gränser". *SOU* 1996:85.
- Lindqvist, R. (1998). "Gränser mellan organisationer: exemplet arbetslivsinriktad rehabilitering". Rafael Lindqvist (red.), *Organisation och välfärdsstat*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindqvist, R. (2000). *Att sätta gränser: organisationer och reformer i arbetsrehabilitering*. Umeå: Boréa.
- Löfström, M. (2010). *Samverkan och gränser: studier av samverkansprojekt i offentlig sektor*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in fives. Designing effective organizations*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Paulsen, R. (2010). *Arbetssamhället: hur arbetet överlevde teknologin*. Malmö: Gleerups Utbildning.

Proposition 2002/03:132 *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*: hämtad genom:

http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=37&dok_id=GQ03132.

Riksdagens utredningstjänst, 2010:1101, *Utanförskap enligt en modell*: hämtad genom:

<http://www.slideshare.net/Utanforskap/rut-utanfrskapet-2010>.

Rifkin, J. (2001). *Arbetets undergång: nedgången av den globala arbetskraften och gryningen för eftermarknadstiden*. Stockholm: Matteus media.

Rosengren, C. & Ottosson, M. (2007). "From white dress to white collar. A historical perspective on the hospital ward administrator", i Aili, C. (red.). *In tension between organization and profession: professionals in Nordic public service*. Lund: Nordic Academic Press.

"Rågång för ansökan om medel för samverkansinsatser mellan minst två av de fyra myndigheterna i Samordningsförbundet Finsam i Malmö": hämtad genom

www.finsamimalmo.se.

Røvik, A. K. (2000). *Moderna organisationer, trender inomorganisationstänkandet vid millennieskiftet*. Malmö: Liber.

Samverkan inom socialförsäkringen: en sammanställning av uppföljnings- och utvärderingsrapporter inom verksamheter finansierade med samverkansmedel. (2010). Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen (ISF).

Sjöström, A. (2006), *En möjlighet för effektivare samverkan mellan myndigheter? Rapport september 2006*, opublicerad rapport, Finsam i Malmö.

SOU 2003:123, Ansvarskommittén. (2003). *Utvecklingskraft för hållbar välfärd: delbetänkande*. Stockholm: Fritze.

SOU 2006:107, Rehabiliteringsutredningen (2006). *Fokus på åtgärder: en plan för effektiv rehabilitering i arbetslivet : betänkande*. Stockholm: Fritze.

Statskontoret (2005). *Sektorisering inom offentlig förvaltning*. Stockholm: Statskontoret.

Statskontoret 2008. *Effekter av Finsam?*. Stockholm: Statskontoret.

www.SCB.se

www.susam.se.

Vedung, Evert (1998). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

Verksamhetsplaner Finsam i Malmö 2009 och 2010: hämtad genom www.finsamimalmo.se.

Westerdahl, S. (2007). "Samverkan – en evig huvudvärk". I *LOSAM - Lokal social arbetsmarknadsmodell*, hämtad på <http://losam.se/node/9>.