

ARBETSREHABILITERING OCH MYNDIGHETSSAMVERKAN

Utvärdering av Samordningsförbundet i Svedala

Mikael Ottosson
Niklas Sandell



MALMÖ HÖGSKOLA

ARBETSREHABILITERING OCH MYNDIGHETSSAMVERKAN

Utvärdering av Samordningsförbundet i Svedala

Mikael Ottosson
Niklas Sandell

Malmö högskola, 2010

Enheten för kompetensutveckling och utvärdering
och *Centrum för tillämpad arbetslivsforskning* i samarbete med
KEFU, Lunds universitet



© Copyright Enheten för kompetensutveckling och utvärdering 2010

ISSN 1654-7462

ISBN 978-91-7104-356-6

Grafisk formgivning, layout och omslag: Mats Andersson
Holmbergs, Malmö 2010

Tidigare utkomna titlar i rapportserien

- 2009:3 *MAST – Mål i sikte*
Utvärdering av arbete med politiska styrdokument
- 2009:2 *Lärande på arbetsplatsen (Delrapport 2)*
Kvalificering av vårdbiträden till undersköterskor i Malmö stad
- 2009:1 *Många bäckar små*
Fem studier av förbättringsarbete inom Region Skåne
- 2008:6 *Lärande på arbetsplatsen (Delrapport 1)*
En studie av förutsättningarna för arbetsplatslärande inom vården i Malmö stad.
- 2008:5 *Att leva ett gott liv hemma*
Om helhetssyn och bemötande av personer med demens i Minnesteam
- 2008:4 *Ökad Rörlighet på arbetsmarknaden*
Utvärdering av Medarbetarcentrum Sjuhärad
- 2008:3 *Utvärdering av FöräldraCentrum*
- 2008:2 *Utveckling genom utvärdering*
- 2008:1 *Självklart mångfald - oklar strategi*
En kartläggning av mångfaldsarbetet på scenkonstinstitutionerna i Region Skåne
- 2007:3 *Utvärdering av Fortuna*
Ett arbetslivsinriktat rehabiliteringsprojekt
- 2007:2 *Förstudie inför utbildningssatsningar*
Kompetensutveckling rörande våld mot kvinnor i närstående relationer...
- 2007:1 *Hur mycket kan du jobba?*
Utvärdering av tre arbetslivsinriktade rehabiliteringsprojekt

Malmö högskolas utvärderingsrapporter finns även elektroniskt, se:
www.mah.se/utvarderingsrapporter

INNEHÅLL

Utvärderingen	11
Kort om utvärderingar	12
Metod	14
Problemområde	14
Samordningsförbundet i Svedala.....	15
Samordningsförbundet i Svedalas verksamhetsmål.....	21
Samordningsförbundet i Svedalas organisation	22
Samverkan.....	27
Uppföljningssystem	30
Ekonomi	31
Uppföljning av projekten 2009.....	40
Utvecklad uppföljning.....	48
Avslutande reflektioner	51
Käll- och litteraturlista.....	55

Utvärderingen

Föreliggande rapport bygger på en utvärdering av Samordningsförbundet i Svedala utförd av Mikael Ottosson och Niklas Sandell. Mikael Ottosson är historiker och verksam på Centrum för tillämpad arbetslivsforskning (CTA) vid Malmö högskola och Niklas Sandell är företagsekonom och verksam på Rådet för KommunalEkonomisk Forskning och Utbildning (KEFU) vid Lunds universitet. Utvärderingen utförs inom ramen för avtal som ovan nämnda organisationer träffat med Samordningsförbundet i Svedala. Även om det är två avtal har författarna valt att skriva samman sina resultat i en gemensam rapport. De båda uppdragen är sammantaget formulerade som att genomföra en utvärdering av förbundsorganisationen och den verksamhet som bedrivs inom de projekt som är finansierade eller stödda av förbundet. Utvärderingen som är av begränsad omfattning påbörjades i november 2009. Utvärderingsuppdraget har formulerats av ledningen för samordningsförbundet och vi gör tolkningen att det är dess styrelse som ska ses som den egentliga beställaren. Även om styrelsen ses som uppdragsgivare är det vår ambition att rapporten skall kunna användas av såväl inifrån som utifrån kommande läsare. Vår förhoppning är att rapporten skall kunna bidra till såväl verksamhetens utveckling som en generell kunskapsuppbyggnad kring arbetsrehabilitering och samverkansprocesser. Frågorna om utvärderingens ramar och vem som är beställare kan tyckas vara perifera, men utifrån utvärderarens perspektiv är de avgörande. De styr såväl omfattningen på den undersökning som utvärderingen vilar på som vilka frågor som ska ställas till materialet.

Som ovan nämndes är utvärderingens primära syfte att belysa Samordningsförbundet i Svedala som det såg ut vid slutet av 2009. Detta är föranlett av att samordningsförbundet i och med 2009 upphör för att ersättas av det mellan Svedala och Skurups kommuner gemensamma samordningsförbundet Nils. Det hindrar dock inte att det i rapporten blickas tillbaka i tiden på samordningsförbundets föregångare Sesam. Syftet kan därmed formuleras med frågan om vilka lärdomar som kan dras av Samordningsförbundet i Svedala och vilka lärdomar som kan tas med till det nya samordningsförbundet. Utvärderingen fokuserar

fyra områden: (1) verksamhetens syfte och mål, (2) verksamhetens organisation, (3) verksamhetens innehåll och (4) verksamhetens effektivitet. I samband med effektivitetsanalysen diskuteras i utvärderingen vilka möjligheter som finns att utveckla för verksamheten relevanta och bra effektivitetsindikatorer. Avslutningsvis lyfter författarna upp en del reflektioner och synpunkter på verksamhetens organisation och innehåll.

Kort om utvärderingar

Utvärderingar är en företeelse i växande och brukar ses som en central del i den nya förvaltningsideologi som allt mer genomsyrar offentlig förvaltning och byråkrati. *New public management* kan ses som ett försök att skapa en "marknadsekonomi" inom den offentliga ekonomins ramar och förknippas, förutom med utvärderingar, ofta med decentralisering av beslutanderätt, interndebiteringssystem, målstyrning och ansvarsutkrävande samt kundorientering (Almqvist 2006). I detta sammanhang kan sägas att i takt med att ansvar förs ner till verksamhetsnivån ökar behovet av utvärdering. Samtidigt som, och kanske också till följd av att, det därmed blivit allt mer vanligt används begreppet utvärdering på skilda sätt. I likhet med andra begrepp som ligger i tiden har utvärdering en oklar bestämning och man menar många gånger olika saker.

Ett självklart utvärderingsperspektiv handlar om effektivitet. Innebär verksamheten att skattemedel används på ett bra sätt? Resonemang kring "cost-benefit analyser" handlar om vilken nytta verksamheten medför i förhållande till projektets kostnader. Ibland använder man också begreppet "pay-off tid" för att få svar på frågan om hur lång återbetalningstiden är på satsade medel. Andra frågor rör verksamhetens innehåll i relation till de mål som formulerats. Där ägare och organisationsledningar efterfrågar kontroll och kunskap om måluppfyllelse önskar ofta anställda och medarbetare stöd i sin verksamhet. När anställda lämnas ensamma med mål att uppfylla ökar osäkerheten på såväl verksamhets- som beslutsnivån. En utvärdering blir då en bekräftelse på att man gör bra ifrån sig och kan bli ett verktyg för förlängda projektmedel. De

olika aktörernas förväntningar på utvärderaren pendlar därför ofta mellan "revisorn" och "bollplanket". Det ligger självklart ett maktperspektiv inbäddat i alla utvärderingar. Ytterst handlar det om vems frågor det är som ska besvaras. Även om man som utvärderare har att tillfredsställa uppdragsgivarens önskemål, är det nödvändigt att också beakta medarbetarens önskemål och kunskapsbehov.

Ytterligare frågor som bör ställas i en utvärdering rör verksamhetens innehåll i förhållande till de ingående organisationerna. Bedrivs överhuvudtaget "rätt" verksamhet? När det gäller verksamhet inom finansiell samordning kan man fråga sig om inte verksamheten hade utförts ändå. Föreliggande forskning visar heller inte entydigt att samverkan är positiv för den rehabiliteringsverksamhet som bedrivs (Hörnemalm 2008)

Utifrån ovanstående diskussion kan två perspektiv skönjas. Två perspektiv som inte nödvändigtvis överensstämmer. Vi har å ena sidan en verksamhet som efterfrågar processtöd, å andra sidan har vi de organisationer som äger och finansierar Samordningsförbundet i Svedala vilka av naturliga skäl vill veta om deras insatta kapital gör avsedd nytta. Ambitionsnivån är att båda parter intressen i möjligaste mån ska tillfredsställas. Samordningsförbundets styrelse klargjorde vid ett styrelsemöte att denna är intresserad av dels i vilken mån Finsam medför och stimulerar en nydanande samverkanskultur, dels verksamhetens effektivitet.

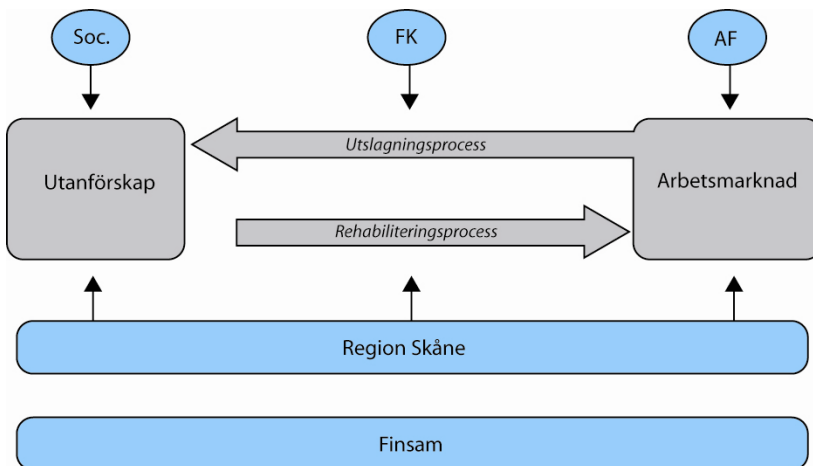
Såväl frågan om samordningsorganisationen innebär att det skapas något mervärde som frågan om det är en effektiv verksamhet är på olika sätt besvärliga frågor. Samtidigt är det frågor som är intressanta att få besvarade. På verksamhetsnivån är frågan om arbetet utförs och bedrivs på rätt sätt och hur den konkreta verksamheten ska utvecklas; på den lokala politiska och administrativa nivån är frågan om hur man organiserar verksamhet på bästa sätt och på en central politisk nivå är frågan om politiska initiativ och lagstiftning får önskad effekt. Utvärdering handlar därmed om kunskapsbildning som måste föras till och implementeras på samtliga nivåer.

Metod

Utvärderingsrapporten bygger på två typer av material. Dels används skriftliga material som tidigare gjorda utredningar och protokoll från styrelse och beredningsgrupp. Dels används intervjuer med styrelse, samordnare (motsvarande myndighetschef), verksamhetsledare, myndighetsrepresentanter och personal vid de fyra projekt som under 2009 bedrivits inom samordningsförbundet. Till den senare materialkategorin kan också räknas observationer och noteringar förda vid ett personalmöte. För att få kompletterande och fördjupade uppgifter om deltagarnas attityder till projektet har individuella intervjuer genomförts med deltagare i två delprojekt.

Problemområde

Inom såväl statsmakten som de inblandade nationella, regionala och lokala myndigheterna, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Region Skåne och Svedala kommun, konstateras att verkligheten förändras och att denna förändring ställer nya krav på myndighetsutövningen. Vi ser en ökad aktivitet som många gånger mynnar ut i begreppet ”samverkan”. Möjligen beror detta på att i takt med att omvärlden ter sig allt mer komplex blir det allt svårare för enskilda myndigheter att såväl överblicka som hantera sitt verksamhetsfält. När det gäller den problematik som Finsam är tänkt att hantera, dvs. myndighetssamverkan kring arbetsrehabilitering, går det att se två centrala problem. Ett första problem är att arbetsmarknaden och arbetslivet förändras. En förändring som sker på många plan, men i detta sammanhang kan konstateras att det blir ett allt mindre utrymme för individer som är ”lågproduktiva”. Detta resulterar dels i att människor slås ut från eller aldrig kommer in i arbetslivet, dels i att det blir allt svårare att rehabiliteras efter sjukdom eller annan bortavaro. Ett andra problem är att myndigheterna behöver finna effektiva och rättssäkra former för sin samverkan.



Figur 1. Rehabiliteringsprocessen

I figur 1 placeras, om än i förenklade och renodlade positioner, de olika myndigheterna i förhållande till den rehabiliteringsprocess som syftar till att överföra individer till arbetsmarknaden från det som i dagspolitiska termer benämns med "utanförskap". De ovan nämnda problembilderna bör hållas isär. Det Finsam möjligtvis kan hantera är en samverkans- och rehabiliteringsproblematik. Att arbetslivet förändras i riktning mot att det finns allt färre "lågproduktiva arbeten" är ett problem de olika samordningsförbunden måste hantera snarare än lösa. Att samverkande myndigheter gör människor anställningsbara, medicinskt och tillgänglighetsmässigt, medför inte nödvändigtvis att man gör dem "anställningsvärda" på den reguljära arbetsmarknaden.

Samordningsförbundet i Svedala

Svedala kommun har en central roll i Samordningsförbundet i Svedala. Dels är verksamheten per definition geografiskt/administrativt begränsad till Svedala kommun, dels har verksamheten sin historia inom Svedala kommuns organisation. Som framgår nedan sker "utförandet" huvudsakligen inom Svedala kommuns sysselsättningsenhet. Svedala kommun har också en aktiv och drivande roll i "beställarorganisationen".

Samordningsförbundet i Svedala har en kort historia. Förbundet bildades så sent som första februari 2009. Myndighetssamverkan i Svedala inom arbetsrehabiliteringsområdet är trots det inte något nytt, utan samverkan har i olika form skett under en lång tid. Samordningsförbundet i Svedala har också sin bakgrund i de äldre samverkansorganisationer som etablerades under 1990-talet. Myndighetssamverkan i organiserad form har bedrivits under namnet Sesam sedan 1998 och samordningsförbundets hittillsvarande verksamhet skiljer sig inte på något avgörande sätt från Sesams. Samordningsförbundets styrelse beslutade också att "Sesam ska vara en del av samordningsförbundets verksamhet 2009" (protokoll styrelsemöte 2009-03-19). Samtidigt bedrivs myndighetssamverkan kring arbetsrehabilitering också utanför samordningsförbundets ramar. Den samverkan som sker mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, "Fördjupad samverkan", gränsar till samordningsförbundets verksamhetsfält. Intervjuade tjänstemän och handläggare på berörda myndigheter ger också uttryck för att kontakter tas och kunskap förmedlas oavsett samordningsförbundets verksamhet. I intervjuerna framkommer att detta underlättas av att beslutsvägarna är korta och att handläggare och tjänstemän många gånger har en lokal förankring. Myndighetssamverkan underlättas av att Svedala är en förhållandevis liten kommun. Svedala är också ett samhälle som har vuxit upp kring gäteriet och det är möjligt att äldre bruksortstraditioner, övertagna av kommunen, spelar roll.

Sammantaget kan dock sägas att Samordningsförbundet i Svedalas tillkomst är ett resultat av de finansieringsmöjligheter som lagstiftningen medger. Den lag som ligger till grund för Finsam, Lagen om finansiell samordning (2003:1210), trädde i kraft 1 januari 2004. Den avgörande skillnaden gentemot tidigare, exempelvis Frisam och Socsam, är att Finsam och de lokala samordningsförbunden ska ha ett vidare perspektiv genom att också inbegripa arbetsmarknadsmyndigheter. Bakgrunden till Lagen om finansiell samordning är att arbetsrehabilitering av sjukskrivna är ett organisatoriskt fält som rymmer ett flertal aktörer med egna och många gånger starka domänanspråk. Även om dessa aktörer i olika mening är myndigheter och representerande det allmänna, eller slarvigt uttryckt 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 s. 18). Denna uppfattning kommer till uttryck i intervjuer av aktörer på det lokala planet, bland annat samordnare (motsvarande förbundschef) och Samordningsförbundet i Svedalas styrelse.

Schematiskt kan arbetsrehabilitering sägas ligga inom tre institutionella sfärer.

Institution	Medicin	Arbetsrehabilitering	Produktion
Organisation	Vårdapparat (Region Skåne, privata vårdgivare)	Välfärdsbyråkrati (FK, AF, Svedala kommun)	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

Figur 2. Arbetsrehabiliteringens tre sfärer. Uppdelningen är hämtad från Lindqvist (1998)

Som framgår av figur 2 är arbetslivsinriktad rehabilitering ett verksamhetsfält som inbegriper ett flertal organisationer som har likartade eller angränsande ansvarsområden. Förutom att de därmed delvis överlappar varandra, vilket skapar 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 och därmed staten som betalar ut sjukersättning. Detta förhållande har medfört att Försäkringskassan utmanar sjukvården vad gäller sjukskrivning, dvs. diagnos och bedömning av arbetsförmåga. Regelverket är i och med Rehabkedjan stadd i förändring och problematiken har i ökande utsträckning också hamnat hos Arbetsförmedlingen. Även inom de enskilda organisationerna finns spänningar mellan olika professioner. Som exempel kan man se sjukvården med sina mycket starka professioner som läkare, sjuksköterskor, arbetsterapeuter etc. (Rosengren & Ottosson 2007). Inom samma verksamhetsfält trängs därmed läkare (med olika specialisering), arbetsterapeuter, sjuksköterskor, sjukgymnaster, socionomer, personalvetare m.fl.

Samtidigt syftar arbetslivsrelaterad rehabilitering till att individen ska förbättra sin förmåga till försörjning genom reguljärt arbete (arbetslinjen) – en sfär där arbetsgivare har andra intressen och en logik som i första hand drivs av marknadens krav. En berättigad fråga är därför om verksamheten innebär att individer kommer att försörja sig genom lönearbete på en reguljär arbetsmarknad eller genom ”konstruerade” och bidragsbaserade arbeten.

Delvis sammanfaller de domänanspråk som presenterades i figur 2 med en nivåindelning utifrån ett centrum-periferiperspektiv enligt figur 3. Samtidigt återfinner vi de myndigheter som i figur 2 samlades i kategorin ”välfärdsbyråkrati” i såväl den lokala som nationella nivån.

Nivå	Myndighet	Verksamhet
Nationell nivå (Statliga myndigheter)	Försäkringskassan	Försäkringshantering, bedömning av arbetsförmåga, rehab.ansvar
	Arbetsförmedlingen	Utbildning, förmedling, matchning
Regional nivå (Regionala myndigheter)	Region Skåne	Diagnos och behandling
Lokal nivå (Kommunala myndigheter)	Svedala kommun	Socialtjänst, omvårdnad

Figur 3. Myndighetsnivåer

På ett plan kan man tala om en uppdelning mellan statliga/nationella och lokala organisationer. Samtidigt är också de statliga organisationerna lokalt förankrade. Det kan därmed vara mer fruktbart att utgå från organisationernas huvudsakliga verksamhetsområden. Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Svedala kommun hanterar olika former av försäkringar och trygghetssystem medan Region Skåne hanterar sjukvård. Som framkommer nedan visar det sig också att samverkan lättare sker mellan de tre förstnämnda, medan regionen hamnar utanför. Vi kan därmed konstatera att det inom arbetslivsrehabiliteringsområde föreligger splittring på flera nivåer.

Lagen om finansiell samordning är en frivillig lag. Dock kan staten ses som drivande 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 s.17). Ett flertal lokala samverkansorganisationer har under senare

år också etablerats. Detta till trots menar samtidigt Statskontoret i sin utvärdering att berörda myndigheter, på såväl central som regional och lokal nivå, påfallande ofta är ointresserade av att samverka med varandra (Statskontoret 2007:6). Ett förhållande som skulle kunna förklaras utifrån den starka tradition med självständiga förvaltningar med en ”stuprörsliknande” sektorsuppdelning sinsemellan som karakteriserat svenskt myndighetsutövning sedan 1600-talets mitt (Westerdahl 2007). Denna myndigheternas traditionella ”arbetsdelning” förstärks av finansieringsformer och budgetansvar; myndigheternas regelverk samt den verksamhetslogik som mejslas fram. Inte minst medför ett allt mer decentraliserat budgetansvar att också stuprören allt som oftast fylls av stuprör.

Finansieringen av samordningsförbundet delas jämt mellan staten å ena sidan och de regionala och lokala aktörerna å den andra. Staten betalar genom Försäkringskassan 50 procent av verksamhetens kostnad. Det är med andra ord ytterst statsmakten som anger verksamhetens ekonomiska förutsättningar.

Försäkringskassan	50 %
Arbetsförmedlingen	
Region Skåne	25 %
Svedala kommun	25 %

Figur 4. Aktörer och finansiering

Samordningsförbundet i Svedalas verksamhetsmål

Det lokala målet med att starta ett samordningsförbund formuleras tydligt i förbundsordningen:

”Förbundets ändamål är att inom Svedala kommun svara för en finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Region Skåne och Svedala kommun i syfte att underlätta och uppnå en effektiv resursanvändning. De samordnade resurserna ska användas för samordnade bedömningar och insatser i syfte att den enskilde ska uppnå eller förbättra sin förmåga att utföra förvärvsarbete.” (Förbundsordning för Samordningsförbundet i Svedala).

Förbundet har till uppgift att:

- Besluta om mål och riktlinjer för den finansiella samordningen,
- Stödja samverkan mellan samverkansparterna,
- Finansiera insatser som avser individer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser som syftar till att individen uppnår eller förbättrar sin förmåga till att utföra förvärvsarbete och som ligger inom de samverkande parternas samlade ansvarsområde,
- Besluta på vilket sätt de medel som står till förfogande för finansiell samordning ska användas,
- Svara för uppföljning och utvärdering av rehabiliteringsinsatser samt
- Upprätta budget och årsredovisning för den finansiella samordningen.

(Förbundsordning för Samordningsförbundet i Svedala)

En avgörande fråga är dock hur dessa mål ska omsättas i konkret handling. Vilka individer är det som har störst behov av samordning? Vilka individers förmåga till förvärvsarbete är det som ska prioriteras? Det finns inga styrelsebeslut på prioriterade grupper, men i den utredning som gjordes inför bildandet av Samordningsförbundet i Svedala pekas följande grupper ut som prioriterade:

- Individer med alla typer av funktionshinder som begränsar arbetsförmågan, t.ex. ungdomar med psykiska diagnoser,
 - Individer med rehabiliteringsbehov,
 - Individer med ett långvarigt beroende av offentlig försörjning och
 - Individer som inte är behöriga till gymnasiet.
- (Persson 2008)

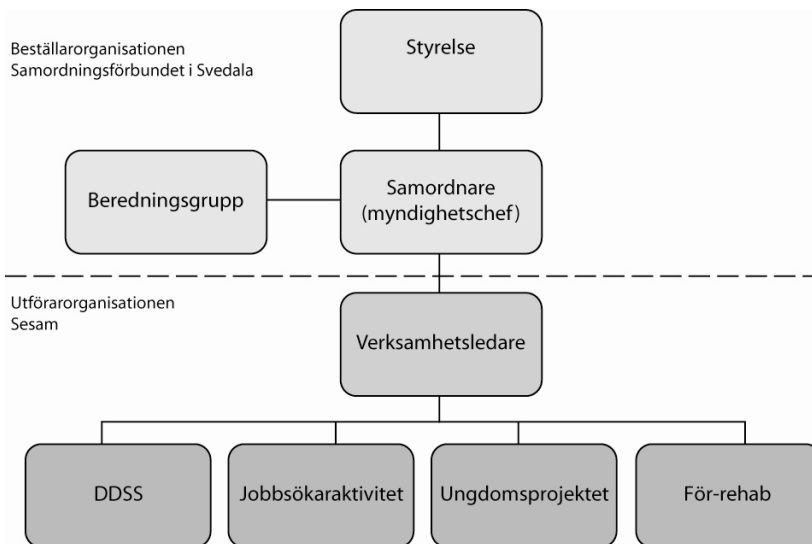
Härutöver uppmärksammas i den nämnda utredningen ungdomar med olika former av social problematik. Att ungdomar ses som den viktigaste gruppen bekräftas också i intervjuer med samordningsförbundets ledning.

Även om verksamhetsmålen är formulerade i förbundsordningen brister de i konkretion när det inte formulerats några målgrupper eller andra riktlinjer för hur målen skall uppfyllas. En förklaring till detta är troligen att det inte tagits någon verksamhetsplan. Det gångna året, 2009, är också ett uppstartsår.

Samordningsförbundet i Svedalas organisation

Samordningsförbundet i Svedala har en traditionell projektorganisation. Det finns en styrelse med representanter från de fyra ingående organisationerna, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Region Skåne och Svedala kommun. Underställd styrelsen återfinns en samordnare (motsvarande förbunds- eller myndighetschef) som i sin tur har en sidoordnad beredningsgrupp sammansatt av representanter för de ingående organisationerna.

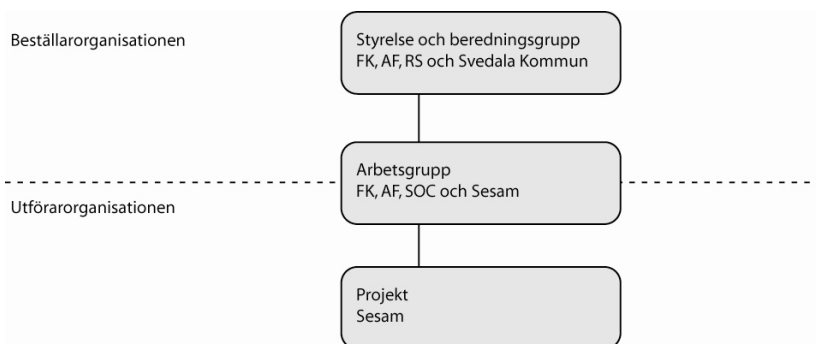
Härutöver finns en verksamhetsledare som dock inte finns i den formellt beslutade organisationen. Verksamhetsledaren uppbär heller ingen lön från Samordningsförbundet i Svedala, utan verksamhetsledarens lön belastar Svedala kommun. Verksamhetsledaren utför sin arbetsledande eller projektledande funktion inom ramen för kommunens sysselsättningsenhet. Projekten har av allt att döma en relativt hög grad av autonomi, men verksamhetsledaren fungerar som arbetsledare för den personal som verkar och finansieras inom ramen för samordningsförbundets budget.



Figur 5. Samordningsförbundet i Svedala, organisation

Som framgår av figur 5 kan organisationen ses som bestående av två delar. Myndigheten Samordningsförbundet i Svedala fungerar i praktiken som en beställarorganisation medan den äldre organisationen Sesam i praktiken fungerar som en utförarorganisation.

Bemanningen av organisationen är delvis temporär. Till samordnare utsågs vid det konstituerande styrelsemötet Försäkringskassans samverkansansvarige tjänsteman. Samtidigt beslutades att tjänsten skulle utlysas för att besättas mer permanent från årsskiftet 2010. Ett förhållande som också blir naturligt i och med den beslutade samverkan med Skurups kommun.



Figur 6. Samverkansorganisation i Samordningsförbundet i Svedala

Parallellt med den formellt beslutade organisationen som visas i figur 5 kan verksamheten betraktas utifrån ett samverkansperspektiv. I figur 6 framgår att myndighetssamverkan mellan samtliga myndigheter enbart sker inom beställarorganisationen, dvs. på styrelse- eller beredningsgruppsnivå. I arbetsgruppen som samlar projektmedarbetare, verksamhetsledare och samordnare sker samverkan mellan vissa myndigheter.

Denna beskrivning av samverkan visar på de spänningar som kan uppkomma i ett samordningsförbund. Den viktigaste delen av samverkan sker i arbetsgruppen. Det är på denna nivå som individuella fall diskuteras. Samtidigt är arbetsgruppen inte en del av varken beställar- eller utförarorganisationerna, utan består av tjänstemän från olika myndigheter med olika regelverk och olika chefer i andra organisationer. Tjänstemännen tar formellt självständigt beslut om sina "klienter" oberoende av samordningsförbundet. Det finns alltså inte en tydlig hierarki för ansvar och beslut i ett samordningsförbund, utan verksamheten i samordningsförbundet är förtroendebaserad.

Utförarorganisationens projekt

Samordningsförbundet i Svedala bedriver verksamhet inom fyra arbetsmarknadsprojekt. Dessa projekt köps av Svedala kommun, dvs. utförarorganisationen är kommunal. Huvudmän för dessa har varit Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Svedala kommun. De vid utgången av 2009 bedrivna projekten är "Förrehabilitering", "Jobbsökaraktivitet", "DDSS" och "Ungdomsprojekt". Det kan finnas anledning att, i exempelvis

verksamhetsplanen, tydliggöra varför samordningsförbundet, utifrån förbundets övergripande mål, köper dessa projekt.

Verksamhet	Målgrupp	Samverkanspart
Förrehabilitering	Personer med sjukpenning eller sjuk- eller aktivitetsersättning	Försäkringskassan
Jobsökaraktivitet	Arbetslösa	Arbetsförmedlingen, Socialtjänsten
DDSS (demografisk databas södra Sverige)	Arbetslösa med försörjningsstöd	Försäkringskassan, Socialtjänsten, Arbetsförmedlingen
Ungdomsprojekt	Ungdomar utan sysselsättning	Socialtjänsten

Figur 7. Verksamhet inom Samordningsförbundet i Svedala

En arbetsgrupp med deltagare från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Socialtjänsten och samordningsförbundet (inklusive utförarorganisationen) träffas var fjortonde dag för att bedöma vilka deltagare som ska skrivas in i de olika verksamheterna och för att följa upp deltagarna. Gruppen träffas även ett par gånger per år för metodutveckling.

Totalt består verksamhetens personalkostnader av 3,1 tjänster samt 0,2 tjänst administration. Lönebidrag för 1,5 tjänster bekostas av Arbetsförmedlingen.

Jobsökaraktivitet

Deltagarna har ersättning via aktivitetsstöd och/eller försörjningsstöd. Syftet är att finna arbetsträning/praktikplatser för deltagarna. Tonvikt läggs på jobsökaraktiviteter, såsom jobsökande, friskvård, grundläggande datakunskaper, studiebesök på arbetsplatser, föreläsningar, körkortsteori och CV-skrivande. Deltagare som kommer från Arbetsförmedlingen är närvarande på heltid medan de från Socialtjänsten är närvarande på halvtid.

Målet är att deltagarna ska få egen försörjning genom ett arbete. För att uppnå detta har praktik och studier satts upp som delmål.

Ungdomsprojekt

Deltagarna i Ungdomsprojekt har försörjningsstöd. För varje deltagare finns en individuell plan. Aktiviteterna drivs i grupp under 10 veckor med 10-12 deltagare i varje grupp. Aktiviteterna består av jobbsökande, friskvård, skapande, data, CV-skrivande, föreläsningar, studiebesök och körkortsteori. Målet är att få deltagarna i egen försörjning genom arbete eller studier.

DDSS

Verksamheten i DDSS-projektet består av arbete med att överföra text från kyrkoböcker till data. Deltagarna tränas i sociala kontakter och det är också möjligt att testa deltagarens arbetsförmåga i ett administrativt arbete. Deltagare kommer från samtliga av samordningsförbundets parter. Deltagare från psykiatrin kommer via Linden, en kommunal verksamhet för personer med psykiska funktionshinder. För varje deltagare upprättas en individuell plan. Ett viktigt mål är arbetsförmågebedömning.

Förrehabilitering

Verksamheten inom projektet Förrehabilitering är ett första steg inför rehabilitering. En period varar i tio veckor och normalt är två perioder nödvändiga. Aktiviteter bedrivs tre dagar i veckan, tre timmar per tillfälle och inkluderar avslappningsövningar, keramik, friskvård, utflykter och data. Ett viktigt syfte är att få igång personer och testa deras förmåga. Gruppstorleken kan vara maximalt 12 personer. Det stora flertalet av deltagarna har en psykiatrisk diagnos. Psykiatrin i Trelleborg bedömer om en deltagare är redo för förrehabilitering. Klartecken ges från psykiatrin, även om deltagarna inte är formellt remitterade. Målet är att deltagarna ska gå vidare till fördjupad samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

Samverkan

Huvudsyftet med samordningsförbundets verksamhet är att olika myndigheter ska samverka för att underlätta för enskilda individer att uppnå eller förbättra sin förmåga att utföra förvärvsarbete, dvs. att i så stor utsträckning som möjligt komma i självförsörjning. Ambitionen är också att individen inte ska riskera att hamna i kläm mellan olika myndigheter och olika försörjningssystem. Samverkan mellan myndigheterna sker på tre nivåer (jfr figur 6).

Forum för samverkan inom Samordningsförbundet i Svedala
På en *första* nivå sker en överordnad samverkan mellan samtliga fyra myndigheter i styrelsen. Styrelsens arbete torde framförallt handla om resursfördelning och övergripande beslut. Den övergripande förståelse som kan erhållas på denna nivå för andra myndigheters behov och krav bör kunna kanaliseras i organisationen genom den resursfördelning som sker framförallt med budgetverket.

På den *andra* samverkansnivån träffas representanter för tre av myndigheterna, Socialtjänsten, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, tillsammans med personal från kommunens sysselsättningsenhet Sesamorganisation för att diskutera projekten och deltagande individers utveckling och behov. Vid dessa möten bokas också trepartssamtal. Denna samverkansnivå beskrivs av intervjuad Sesampersonal och myndighetsrepresentanter som viktig och väl fungerande.

Den *tredje* samverkansnivån är de konkreta projekten. Här kan en potentiell samverkan mellan olika myndigheter ske. I huvudsak samverkar dock på denna nivå endast berörd myndighet med personal från Sesam.

Svårigheter med samverkan

Generellt uppstår en problematik med samverkan genom att myndigheter byter uppgifter med varandra om enskilda individer. Detta är samtidigt syftet med att samverka, dvs. att myndigheter ska kunna samarbeta kring en individ för att denne ska få en bättre tillvaro. Det informationsutbyte som sker leder dock till att en

myndighet har information om en individ inför ett beslut, som myndigheten egentligen inte borde ha tillgång till. Potentiellt riskerar det att sätta individen i ett sämre utgångsläge.

På en mer konkret nivå finns svårigheter med samverkan genom att deltagande individer ibland uppfattar "samhället" som "en" motpart. I själva verket representeras samhället av flera parter, olika myndigheter och i detta fall en kommunal utförarorganisation. Det kan uppstå situationer där individen skapar sig en bild av vad som gäller vid kontakten med utförarorganisationen som inte stämmer med beslutande myndighets uppfattning. Denna situation är inte möjlig att fullständigt gardera sig mot, inte minst eftersom det är en huvudpoäng med samverkan att individen ska känna att denne inte måste kommunicera med olika parter. Det är centralt med tydlig information till varje deltagare om vilken som är den beslutande myndigheten. Detta är inte minst viktigt eftersom ett samordningsförbund inte får ägna sig åt myndighetsutövning gentemot enskilda individer. Ansvaret för rehabiliteringsinsatser vilar på de samverkande myndigheterna.

Ett nära samarbete mellan handläggare och Sesampersonal kan göra denna typ av situationer mindre vanligt förekommande. För att ytterligare reducera problemet är det viktigt med en kontinuerlig dialog mellan Sesam och myndigheterna, där myndighetspersoner ges möjlighet att diskutera verksamheten och samtidigt lyssnar på dem som träffar individen dagligen. I allt väsentligt förefaller dessa kontakter fungera bra. Den kontinuerliga dialogen är väsentlig för att överbrygga eventuella problem. Desto bättre samverkande parter lär känna varandra ju enklare blir det att förstå varandra, lyssna på varandras idéer och inte handla på ett sätt som riskerar att sätta någon i en svår situation. I detta sammanhang är det förtroende som byggs upp under en längre tids samarbete ovärderligt. Därför är det betydelsefullt att handläggare från myndigheter deltar i verksamheterna, på det sätt som Försäkringskassan gör i Förrehabiliteringsverksamheten och Socialtjänsten i Ungdomsprojektet.

Ett annat problem som uppmärksammas av samtliga parter är att varje myndighets regelverk utgör ett hinder för samverkan. Därtill kan omorganisationer leda till bristande kontinuitet. Nya människor innebär att nya förtroenden måste byggas etc.

Arbetsförmedlingen och Socialtjänsten uppfattar även att det saknas tydliga skriftliga riktlinjer och metoder för verksamheten och dess målgrupper. Det som ibland uppfattas som självklarheter för de som dagligen arbetar i en verksamhet är inte lika tydligt för de parter som utifrån måste bedöma denna. De som befinner sig utanför den dagliga verksamheten behöver något att förhålla sig till vid beslut avseende om en individ ska delta eller inte.

Utvecklingsmöjligheter

En *första* möjlighet till utveckling berör Region Skånes del i samverkan. I nuläget deltar Region Skåne endast på den översta nivån för samverkan, styrelsenivån. Detta kan delvis förklaras med att Regionens verksamhet skiljer sig från övriga myndigheters. Övriga myndigheter strävar i första hand efter att få folk i sysselsättning, medan Region Skånes verksamhet handlar om diagnos och sjukvård. En annan förklaring är att Region Skåne inte på ett naturligt sätt är etablerade i tätorten Svedala, till följd av att vårdcentralen i Svedala bedrivs i privat regi.

Det har framförts önskemål från samtliga myndigheter och medarbetare på Sesam att läkare från Regionen regelbundet deltar i samband med arbetsgruppens möte, dvs. på den andra samverkansnivån. Deltagandet skulle kunna begränsas till några gånger per år. Det finns behov av att kunna diskutera hanteringen av vissa deltagare som har en fastställd diagnos, eller har tendenser åt ett beteendemönster som antyder en viss diagnos. I den operativa verksamheten skulle Region Skåne också kunna tillföra kompetens vad gäller exempelvis rehabilitering och kost- och näringslära.

En *andra* utvecklingsmöjlighet är ett ökat deltagande från Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen deltar i dagsläget med en representant i styrelsen samt genom deltagande på den andra samverkansnivån, arbetsgruppen. I arbetsgruppen deltar Arbetsförmedlingen i samtal om individer och planering. Däremot skickar Arbetsförmedlingen påfallande få deltagare till projekten och träffar inte heller individerna i projekten. Detta är dels en följd av att Arbetsförmedlingens resurser är ansträngda, dels att de själva har kompetens att hantera aktuella ärenden. Intervjumaterialet ger vid handa att det också kan vara så att tjänstemän på

Arbetsförmedlingen inte känner till samordningsförbundets verksamhet. En utvecklingsmöjlighet är att sprida information om Samordningsförbundet i Svedala till samtliga handläggare och att göra en inventering av framförallt ungdomar för att bedöma om det finns inskrivna på Arbetsförmedlingen som har det större behov av stöd som kan erhållas inom exempelvis Jobbsökaraktivitet.

Uppföljningssystem

I dagsläget görs viss uppföljning. Denna uppföljning sker dock i första hand för rapportering till kommunen. Statistik tas även fram till Försäkringskassan. I projekten förs förteckning över deltagare som avslutats under perioden och deras status i samband med avslut, dvs. vad de gör vid tidpunkten för avslut, om de arbetar, går på praktik, studerar etc. Därtill framgår av förteckningarna vilken myndighet som är huvudman för respektive individ. Från dessa deltagarförteckningar är det möjligt att göra viss uppföljning och den uppföljning som skett i denna rapport i kvantitativa termer bygger i allt väsentligt på dessa. Därutöver finns viss projektspecifik uppföljning som medarbetare på Sesam gör för sitt eget lärande.

I dagsläget finns begränsad tillgång till data. Den uppföljning som gjorts har skett på eget initiativ av Sesammedarbetare, i första hand för att möta kommunens efterfrågan på information. Den data som finns är dock inte standardiserad på ett sätt som gör den individoberoende, i meningen att vem som helst kan avläsa förteckningarna.

Inom samordningsförbundet har möjligheten att införa olika uppföljningsmetoder diskuterats. Exempelvis självvärdering där personal i verksamheten gör en värdering utifrån fastställd mall, uppföljning genom systemet för uppföljning av samverkan inom rehabiliteringsområdet (SUS), brukarenkät för att belysa verksamheterna samt mätning av samhällsekonomiska effekter med en pay-off kalkyl. Dessa diskussioner har bland annat utmynnat i föreliggande utvärdering. SUS implementerades hösten 2009,

eftersom det är ett obligatoriskt uppföljningssystem för samordningsförbund.

Ekonomi

Vi kommer nedan att diskutera ekonomi i termer av finansiering, budget och effektivitet.

Finansiering

Som myndighet finansieras Samordningsförbundet i Svedala gemensamt av staten genom Försäkringskassan, Svedala kommun och Region Skåne. Staten är budgetavgränsande genom att medel äskas från staten. I princip svarar staten för halva myndighetens budget. Därutöver svarar Svedala kommun och Region Skåne för en fjärdedel vardera (se figur 4). Den statliga finansieringen är avhängig av hur mycket de två övriga parterna är beredda att skjuta till. Om någon av de andra parterna inte är beredda att bidra med en fjärdedel av det som äskats hos staten sker en korrigerigering så att statens bidrag maximalt uppgår till det dubbla av finansieringen från den part som är beredd att skjuta till lägst belopp. Av en total finansiering för 2009 på 2 000 tkr svarar staten genom Försäkringskassan för 1 000 tkr, Svedala kommun för 500 tkr och Region Skåne för 500 tkr.

Finansieringsformen utgör ett incitament på lokal nivå att driva verksamhet inom ramen för Finsam. Lokalt kommer hela statsbidraget att öka välfärden för kommunens invånare, genom aktiviteter inom ramen för Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller Socialtjänsten. Dessa medel hade inte kommit den lokala nivån tillhanda om inte samordningsförbundet äskat medel. Ur statens perspektiv finns en risk att finansieringsformen utnyttjas på lokal nivå för att utföra aktiviteter som borde ske inom ramarna för annan finansiering. Syftet är dock att skapa ett lika stort eller större värde än värdet av de resurser som satsas, genom att samverkan ger synergier. Det är alltså verksamhetens bidrag till samhället som bör stå i fokus vid en bedömning av dess ändamålsenlighet.

Budget

Förbundsstyrelsen ska varje år upprätta en plan för verksamhetens ekonomi för de kommande tre åren. För det första av de tre åren ska styrelsen upprätta en preciserad årsbudget. Årsbudgeten ska åtföljas av mål med verksamheten. Årsbudgeten fastställs av förbundsstyrelsen i november året före budgetåret. Total budget för samordningsförbundet avseende 2009 uppgick till 2 000 tkr. För 2009 upprättades den huvudbudget som framgår av figur 8.

Poster	Budgeterad kostnad (tkr)	Andel av total budget (%)
Rehabiliteringsåtgärder	1 639	82,0
Personalkostnad för verkställande tjänsteman (0,3 tjänster)	177	8,8
Administrativa tjänster (4 h/vecka)	43	2,2
Dator, tele	10	0,5
Kurser och konferenser	10	0,5
Material	20	1,0
Lokal, utrustning och hyra	50	2,5
Styrelsearvoden	30	1,5
Övrigt	21	1,0
Totalt	2 000	100,0

Figur 8. Huvudbudget för 2009

82 procent av den totala budgeten kan sägas ha gått till finansiering av de fyra projekten som drivs inom ramen för samordningsförbundet. Inkluderas budgeterad kostnad för samordnare uppgår denna andel till 91 procent.

När huvudbudgeten bryts ned på verksamhetsnivå, dvs. till utförarorganisationen, ges den bild av rehabiliteringsverksamheterna som framgår av figur 9.

Poster	Budgeterad kostnad (tkr)	Andel av totala kostnader (%)
Personalkostnader	1 299	92,3
Övriga kostnader	108	7,7
<i>Totala kostnader</i>	<i>1 407</i>	<i>100,0</i>
Avgår, lönebidrag	-271	
Totalt	1 136	

Figur 9. Budget för rehabiliteringsverksamheterna för 2009

Budgetar på verksamhets- och projektnivå är kommunala budgetar, eftersom Samordningsförbundet i Svedala köper all rehabiliteringsverksamhet från Svedala kommun. Fördelningen av kostnader mellan olika kostnadsslag och delprojekt (se figur 10) kan därför sägas vara en kommunal angelägenhet. För samordningsförbundet är det priset som är relevant. Det är dock viktigt för samordningsförbundet att veta vad man betalar för, vilket medför att budget på verksamhets- och projektnivå är intressanta att granska.

Av en total budget för rehabiliteringsinsatser på 1 639 tkr används 1 136 tkr till projekt. Mellanskillnaden på 503 tkr har avsatts till utvecklingsprojekt, i första hand projekt för arbetsträning, samt utvärdering. Dessa medel står om de inte används kvar i verksamheten. Under 2009 har utvecklingsarbete inte bedrivits. I figur 10 bryts verksamhetsbudgeten ned på projektnivå.

Poster (tkr)	Förrehab.	DDSS	Ungdoms- projekt	Jobbsökar- aktivitet	Totalt
Personalkostnader	425	480	190	205	1 300
Övriga kostnader	26	15	41	26	108
<i>Totala kostnader</i>	<i>451</i>	<i>495</i>	<i>231</i>	<i>231</i>	<i>1 408</i>
Avgår, lönebidrag	-	-271	-	-	-271
Totalt	451	224	231	231	1 137
I % av total projektbudget	39,7	19,7	20,3	20,3	100,0

Figur 10. Budget för delprojekten 2009

Kostnaden för DDSS-verksamheten är den högsta av de fyra delprojekten, men genom det lönebidrag som erhålls för denna verksamhet blir totalkostnaden den lägsta ur myndighetens perspektiv.

Eftersom Samordningsförbundet i Svedala är en ny myndighet blir upprättade budgetar mer osäkra än vad som skulle vara fallet om budgetprocessen slagits fast och erfarenheter av tidigare verksamhetsår i större utsträckning präglade budgetarbetet. I vår genomgång av budgetarna har vi gjort följande noteringar:

1. Avsättning för utvecklingsprojekt framgår inte explicit av budgetarna.
2. Kostnaderna för enskilda handläggare från olika myndigheter som deltar i projekten inkluderas inte i budgetarna, utan belastar respektive myndighets budget.
3. I budgetarna för delprojekten inkluderas endast lokalkostnader för den lokal som hyrs separat utanför Nils Fredrikssongymnasiet (Svedala kommuns gymnasieskola). Detta förklarar att endast 8 procent av de totala kostnaderna klassificeras som "övriga kostnader". Därutöver ingår inte explicit kostnader kopplade till lokaler och utrustning, såsom städning, förbrukning av datorer etc. i budgeten.

4. Kostnaden för verksamhetsledaren för Sesam inkluderas inte i budgeten.
5. Det kan förekomma begränsade felfördelningar mellan projekten. Personalen på Sesam medverkar som ett arbetslag i flera av delprojekten och det är inte alltid enkelt att avgöra var de deltar och i vilken utsträckning. Detta kan också bero på vad projekten kräver vid varje tillfälle. Exempelvis hur många deltagare som är inne i respektive projekt och omfattningen av det stöd deltagarna i de olika projekten behöver. En budgeterad heltidstjänst för projektet Förrehabilitering förefaller vara en över-skattning. Motsvarande underskattning torde finnas i personalkostnaden för Ungdomsprojekt. Dessa fördelningar påverkar inte totalbudgeten, men kan ge en skev bild av hur mycket resurser respektive projekt tar i anspråk.

Punkterna 3-5 är i första hand en fråga för Svedala kommun, men en framtida hantering av dessa kan påverka samordningsförbundet, inte minst i samband med att det nya förbundet Nils bildas och det kan bli aktuellt att köpa utförarorganisationer från två kommuner.

Iakttagelserna ovan visar på behovet av att myndighetens styrelse antar budgetprinciper för verksamheten. Samordnaren föreslås lämna ett förslag till styrelsen om principer, vilka sedan antas i styrelsen. Skälet för att styrelsen bör anta principer är i första hand att verksamheten ska vara transparent. Om budgetprinciperna är förankrade i styrelsen har alla finansierande parter explicit gett samtycke till den kostnadsfördelning som görs. Detta kan också medföra att framtida tvister kan undvikas. En utgångspunkt för arbetet med att anta budgetprinciper är att myndighetens budget inte får bli ett sätt för olika myndigheter att flytta över kostnader från sina budgetar till samordningsförbundet. Desto större kostnader som tas in i samordningsförbundets budget, ju mindre utrymme kvarstår för att bedriva verksamhet.

Ett sätt att resonera vid framtagande av budgetprinciper är att utgå från en beställare-utförarmodell. Beställare är finansiärerna

och utföraren är Sesam. I princip skulle myndigheten kunna upphandla utförandet av annan part. Det är huvudsakligen kostnaderna för utförarorganisationen som bör tas med i budgeten.

På frågan om samordningsförbundet ska bära kostnaden för handläggare från de olika myndigheterna går det att argumentera både för och emot. Ett sätt att resonera är att handläggarna från myndigheterna hade arbetat med deltagarna oavsett om det skett inom ramen för samordningsförbundet eller inte, varför kostnaden för dessa inte nödvändigtvis skulle påverkas, eller endast marginellt påverkas, om samordningsförbundets verksamhet inte bedrevs. Detta skulle motivera att kostnaden för handläggare ligger kvar i respektive myndighets budget. Omfattningen av myndigheternas deltagande i samordningsförbundets projekt blir då en funktion av vilken nytta ett sådant deltagande bedöms ge relativt annat arbete inom myndigheten.

Som ny myndighet har det ännu inte varit möjligt att utvärdera samordningsförbundets budget mot utfallet för helåret. Uppgifter om vad det faktiska utfallet blev för 2009 bör vara tillgängligt under första kvartalet 2010. I samband med detta bör budget för 2009 ställas mot utfallet. Genom budgetuppföljningen kan budgetavvikelser studeras. Finns det kostnader som kraftigt avviker mot budget? Vad beror i så fall detta på? Det är inte självklart att en stor avvikelse innebär att budgeten varit felaktig med de förutsättningar och kunskaper som fanns när budgeten upprättades. Det kan exempelvis uppkomma engångskostnader som inte bör påverka framtida budgetar. Det viktigaste inslaget med uppföljning är att budgeten inte tillåts leva sitt eget liv. En budget är bara en plan. Utfallet såsom det redovisas representerar hur det faktiskt gick och bör användas för att följa upp verksamheten. Budgetuppföljning syftar i första hand till lärande. Dels kan framtagandet av budgetprinciper underlättas, dels kan budgeten för 2011 bli mer korrekt.

Effektivitet

En finansiär av denna typ av verksamhet är intresserad av att följa upp hur väl satsade pengar används. Nedan kommer vi att diskutera två nivåer av effektivitetsuppföljning: kalkylerad återbetalningstid och användning av effektivitetsindikatorer.

Återbetalningstid

Den fråga som ställs är att om en viss summa pengar satsas, hur lång tid tar det tills dessa pengar har tjänats in genom den verksamhet som bedrivs för satsade pengar. För en sådan beräkning görs ofta en uppskattning av vad deltagarna kostar samhället i termer av de ersättningar som upp bärs en viss tid innan projektstart. Motsvarande kostnadsuppskattning görs en viss tid efter att projektet avslutats, exempelvis sex månader. Den information som erhålls vid en sådan mätning kan ge en viss indikation på återbetalningstid men lider också av flera problem. Kalkylen exkluderar så mycket information, bland annat till följd av förenklade antaganden, att utfallet riskerar att bli direkt missvisande. Att samla in information till en sådan kalkyl är kostsamt och kräver en hel del tid av varje myndighet. Vår uppfattning är att det inte är motiverat. Följande skäl kan anföras:

1. I vilken utsträckning kan en förändring från en viss tidpunkt före en verksamhet startar till en viss tidpunkt efter en verksamhet avslutas förklaras av verksamheten? Sambandet mellan verksamheten och individens status är inte möjlig att härleda. I en större verksamhet, med ett större underlag, är det möjligen en framkomlig väg att modellera fram rimliga orsak/verkan-samband.
2. En individ kan mellan två tidpunkter flyttas mellan för samhället mer eller mindre kostsamma system. Exempelvis kan en individ, en viss tid efter att verksamheten upphört, kosta samhället mindre pengar, men fortfarande i lika stor utsträckning vara finansierad av samhället. Besparingen är då endast kopplad till förflyttningar mellan olika ersättningssystem och har inget att göra med den verksamhet som bedrivits.
3. Givet att verksamheten leder fram till sysselsättning i form av arbete, praktik eller studier är det inte möjligt att bortse från att någon annan skulle ha kunnat få detta arbete etc. Det innebär att samhället istället för att finansiera deltagaren måste finansiera någon annan som hamnat

utanför arbetsmarknaden. Detta resonemang bygger på att arbetsmarknaden är statisk, vilket inte är fallet. Den typ av aktivitet som bedrivs inom ramen för projekten kan leda till att ny sysselsättning skapas, exempelvis genom att insikt skapas hos arbetsgivare om att det finns arbetsuppgifter som behöver utföras. Hur relationen häremellan ser ut är svår att svara på. Det är dock inte så att besparingen för samhället om en deltagare får sysselsättning motsvarar samhällets kostnad för en person. Oberoende av detta resonemang finns naturligtvis ett samhällsekonomiskt värde i att öka utbudet av arbetskraft samt att bidra till en mer dynamisk arbetsmarknad och motverka långtidsarbetslöshet.

4. Vissa viktiga värden är inte möjliga att uppskatta i en kalkyl, såsom vad denna typ av verksamhet kan leda till för individens välbefinnande och exempelvis besparingar för sjukvård och rättsväsende vad gäller kostnader som utan verksamheten skulle kunna uppstå.
5. Att inte driva verksamhet inom ramen för samordningsförbundet borde innebära att respektive myndighet måste satsa åtminstone en del av resurserna på samma individer i något annat avseende, eller inte göra något alls för dessa individer. Vad är alternativet?

Vår bedömning är att det för en verksamhet av den begränsade omfattning som Samordningsförbundet i Svedala bedriver, och med hänsyn till den informationskvalitet som erhålls, inte är motiverat att försöka mäta återbetalningstid.

Effektivitetsindikatorer

Ett alternativ är att flytta fokus från finansiärerna till själva verksamheten. Vad är utfallet i termer av vad som händer med dem som är inskrivna. Hur många hamnar i arbete, praktik, studier eller finns kvar i de offentligt finansierade systemen efter avslutad verksamhet. För att bedöma de siffror som räknas fram behövs något att jämföra med. I princip är det möjligt att jämföra med likartade verksamheter och med den egna verksamhetens historik.

Det är inte enkelt att finna jämförbara tal. Ett exempel för Ungdomsprojekt skulle vara att jämföra med ett mått för hur det går för ungdomar generellt som söker arbete. En sådan jämförelse blir haltande dels för att vissa av ungdomarna i Ungdomsprojektet siktar mot studier, dels för att den kategori ungdomar som av Socialtjänsten skickas till Ungdomsprojektet inte på ett enkelt sätt kan jämföras med någon generell kategori. Individernas förutsättningar är så pass olika. Denna typ av effektivitetsindikatorer blir problematiska om inte tillämpade jämförelsetal är rimliga. I förlängningen kan det vara en tanke att jämföra med likartade verksamheter inom andra samordningsförbund, om sådana är möjliga att ta fram (exempelvis via SUS). Även om sådana jämförelser är bra att göra bör de ses just som indikatorer som ska förklaras. Slutsatser måste dras med försiktighet, med hänsyn till dels att verksamheten i Svedala är liten och relativt små förändringar slår mycket på framräknade relationstal, dels skillnader mellan verksamheter och därmed jämförelsetalen.

I nuläget är det vår bedömning att en rimlig ambitionsnivå är att följa upp verksamheten på det sätt som beskrivs under avsnittet ”Utvecklad uppföljning”. Innebörden är att följa upp verksamheten utifrån antal inskrivna per år, antal avslutade, status vid avslut. Därefter görs en uppföljning av status på deltagare ett till två år efter avslut. Att utifrån detta göra en bedömning av vad som uppnås i verksamheten kan göras utifrån verksamhetsmålen i kombination med en uppfattning om huruvida det är tillräckligt bra eller inte. I vissa sammanhang måste accepteras att, även om strävan är att skapa ett så bra beslutsunderlag som möjligt, det i slutändan är ett politiskt ideologiskt beslut hur samhällets gemensamma resurser ska användas och till förmån för vilka grupper.

Kvalitativa indikatorer

Oavsett metod för kvantitativ uppföljning bör den kompletteras med en kvalitativ uppföljning för att siffrorna ska bli meningsfulla såväl i nutid som i ett historiskt perspektiv. För den aktuella gruppen måste det finnas en förståelse för karaktären på deltagarna. Hur långt från arbetsmarknaden står den aktuella gruppen?

Detta är också viktigt vid jämförelser i ett historiskt perspektiv. Historiska jämförelser måste också förklaras av förändringar på arbetsmarknaden allmänt, och i synnerhet för de aktuella grupperna. För Förrehabiliteringsgruppen har exempelvis noterats att deltagarna i dag är i ”sämre skick”, eftersom samhällets förväntningar och krav på att ”sjuka” ska återgå till arbetsmarknaden har ökat.

Uppföljning av projekten 2009

I nuläget görs en totaluppföljning hur det har gått för deltagarna. En förteckning upprättas över avslutade deltagare, med angivande av vilken myndighet som är deltagarens huvudman och status vid avslut. Först från slutet av 2008 har det skett en indelning i de fyra olika projekt som verksamheten består av. Vi har här för 2009 försökt rekonstruera en uppföljning på projektnivå.

Kvantitativ projektuppföljning

Under 2009 har 97 deltagare varit inskrivna i de olika projekten, varav 69 deltagare avslutats. Som framgår av figur 12 har drygt hälften av deltagarna vid avslut gått till arbete, praktik eller studier.

	Antal inskrivna	Antal avslut
Förrehabilitering	35	30
Ungdomsprojekt	36	21
Jobsökaraktivitet	21	16
DDSS	5	2
Totalt	97	69

Figur 11. Antal inskrivna och avslutade under 2009 fördelade på projekt

Antal avslutade	Arbete	Praktik	Studier	Annan träning	Åter till myndighet	Övrigt	Totalt
Förrehabilitering	5	-	2	8	13	2	30
Ungdomsprojekt	9	5	3	-	3	1	21
Jobbsökaraktivitet	7	4	2	-	-	3	16
DDSS	-	-	-	1	-	1	2
Totalt	21	9	7	9	16	7	69

Figur 12. Status på avslutade under 2009 per projekt

Kolumnen ”annan träning” i figurerna 12 och 14 inkluderar bland annat deltagare som gått till fördjupad samverkan, vilket är ett mål för Förrehabiliteringsgruppen. Kolumnen ”åter till myndighet” inkluderar några deltagare som gått från Förrehabiliteringsgruppen till Arbetsförmedlingen. Syftet med verksamheten har i nämnda fall uppnåtts, dvs. deltagarna har förberetts för att kunna gå ut på eller närma sig arbetsmarknaden.

I figur 13-14 görs en fördelning av antalet deltagare fördelade på huvudman. Figur 13 visar tydligt att det i dagsläget är framförallt Socialtjänsten och Försäkringskassan som aktivt deltar i samordningsförbundets verksamheter.

	Antal inskrivna	Antal avslut
Försäkringskassan	38	31
Socialtjänsten	52	32
Arbetsförmedlingen	7	6
Totalt	97	69

Figur 13. Antal inskrivna och avslutade under 2009 fördelade på huvudman

Avslutade	Arb.	Praktik	Studier	Annan träning	Åter till myndighet	Övrigt	Totalt
FK	5	-	2	9	13	2	31
Socialtj.	14	7	3	-	3	5	32
AF	2	2	2	-	-	-	6
Totalt	21	9	7	9	16	7	69

Figur 14. Status på avslutade under 2009 per huvudman

Uppföljningen i figur 12 och 14 indikerar att verksamheten är framgångsrik, i meningen att deltagare i stor utsträckning vid avslut går till arbete, praktik och studier. Försäkringskassans deltagare går i stor utsträckning vidare till fördjupad samverkan (inryms i kolumnen ”Annan träning”).

Socialtjänsten uppfattar dock att allt för många deltagare blir kvar hos Socialtjänsten och behöver fortsatt försörjningsstöd. Därför vore det intressant att vidare studera vad det är för karaktär på de arbeten, den praktik samt de studier som deltagarna hamnar i. Som komplement är det viktigt att följa upp status på avslutade deltagare efter ett år.

Kvalitativ projektuppföljning

En fördjupad uppföljning har skett av projekten genom intervjuer. Vi har i denna utvärdering följt upp samtliga delprojekt genom att intervjua medarbetarna på Sesam och myndighetsrepresentanter. För Ungdomsprojekt och Jobbsökaraktivitet har vi även intervjuat deltagare. Intervjuer har genomförts för att få ett individperspektiv, samt för att kunna skapa en bild av processens effekter på individen. Vad händer med individen under tiden denne deltar i verksamheten. Ett begränsat antal deltagare har intervjuats, framförallt beroende på tillgänglighet. Vi bedömer dock inte att ytterligare intervjuer med aktuella deltagare skulle ge en väsentligt annorlunda bild.

Ungdomsprojekt

Eftersom ungdomsarbetslösheten är hög i Svedala kommun är ungdomar, som inledningsvis nämndes, en prioriterad grupp. Målet för verksamheten är att få deltagarna i förvärvsarbete eller

studier. Kompletterande mål är att stärka deras självförtroende, kompetensutveckling och att skapa kontaktytor till arbetslivet. Ungdomsprojektet handlar mycket om att ge ungdomar struktur. I projektet tas stor hänsyn till vad ungdomarna vill och behöver. Gruppen kan bestå av maximalt 15 deltagare. I nuvarande grupp uppgår antalet deltagare till 13.

Urvalet av deltagare görs av socialsekreterare. Generellt kan sägas att gruppen består av ungdomar med dåligt självförtroende som inte riktigt vet vad de vill. Den typiska deltagaren är en man i 20-årsåldern som vill arbeta men inte klarat skolan så bra. På senare tid har det kommit in fler kvinnor i gruppen, ofta med utbildning. Flera av ungdomarna finns i riskzonen för att hamna snett, men har ännu inte halkat in i kriminalitet och droger. De flesta bor hemma hos sina föräldrar. Socialtjänstens kriterier för deltagande är att de ska vara stabilt drogfria, stå någorlunda nära arbetsmarknaden, att de aktivt kan söka arbete och har rätt ålder. Verksamheten bedrivs i praktiken på halvtid, men aktiviteter kan läggas in som heldagsaktiviteter. Formellt är den andra halvan av dagen eget ansvar för att söka arbete. En omgång bedrivs i 10 veckor. Normalt är en deltagare inskriven två omgångar.

Ambitionen är att guida ungdomar mot de verksamheter de bör rikta in sig på när de söker arbete. De ska komma in i en gemenskap och fås att känna sig beredda att gå ut på arbetsmarknaden. Viktigt är att vända dygnet rätt och få ungdomarna att tänka positivt. Aktiviteter bedrivs i form av datautbildning, samarbetsövningar, skapande och friskvård. Deltagarna ska bland annat skriva ett bra CV och söka arbeten. Det finns också möjlighet att tillgodogöra sig grundläggande datakunskaper, och ta körkortsteori. I figur 15 visas ett typschema för en veckas aktiviteter.

Typschema	Aktiviteter
Måndag (Lokal: Flamman)	Gemensam frukost Övningar: värdering
Tisdag (Lokal: Nils Fredriksson Utbildning, NFU)	Data Skapande Friskvård
Onsdag (Lokal: Flamman)	Gemensam frukost Musik Besök (exempelvis studievägledare) Friskvård
Torsdag (Lokal: NFU)	Skapande
Fredag (Lokal: Flamman)	Gemensam frukost Reflektion Friskvård

Figur 15. Ungdomsprojekt, typschema

Sju deltagare har intervjuats. Ytterligare en var närvarande men valde att avstå. Samtliga har Socialtjänsten som huvudman och är mellan 18 och 29 år. Att gruppen har ett relativt brett åldersspann förefaller i allt väsentligt fungera bra. Det finns dock indikationer på att äldre deltagare kan uppfatta det som att det ibland blir lite ”lekstuga”.

Beslutande myndighet ställer individuella krav på respektive deltagare. Tre av de intervjuade förväntas söka 14 till 16 arbeten per månad, en 10 och för tre av deltagarna finns inga krav i termer av att söka arbete. Kraven på dessa handlar om att de ska delta. Det kan bero på att de i nuläget inte är tillräckligt starka för att söka arbete, eller är inställda på vidare studier. Samtliga deltagare anser att de har en bra relation till sin socialsekreterare. Två tycker att denna relation har förbättrats under projektet. En förklaring till detta är att socialsekreterarna deltar i verksamheten, vilket skapar mer personlig kontakt.

Samtliga intervjuade tycker att verksamheten är bra eller mycket bra, och skulle vilja fortsätta ytterligare en period om de inte hamnar i förvärvsarbete eller studier. Den begränsade kritik som deltagarna riktar mot någon aktivitet ska ses mot bakgrund av

kommentarer som: ”allt är inte roligt, men okej”, ”helheten är bra”, ”bra balans mellan lek och allvar” och ”välplanerat”.

Deltagarnas egna uppfattningar om vad verksamheten tillför är framförallt att de får rutiner och en struktur för vardagen, ökat självförtroende, ökad social kompetens samt stöd och motivation. Även att utveckla färdigheter, såsom att skriva CV, nämns men kommer inte högst upp på listan. Deltagarna har delvis väldigt olika behov. Någon nämner att ”det är skönt att få vara barn lite”, och att det är ”ångestreducerande”. Det är betydelsefullt för de yngre att ha någon att prata med, annan än sina föräldrar. Samtliga medarbetare på Sesam är mycket uppskattade. De upplevs vara engagerade och utgöra ett mycket gott stöd.

Ett sammanfattande intryck efter att ha mött deltagarna är att de i allt väsentligt har realistiska ambitioner utifrån sina förutsättningar, samtidigt som de är medvetna om de svårigheter som väntar dem. Viktigast är kanske att de fortfarande ser framtiden an med tillförsikt.

Vi konstaterar att även om målet är att få deltagarna i studier eller arbete så är verksamhetens kanske viktigaste bidrag att ge deltagarna en struktur av dagliga rutiner samt att öka deras självkänsla och självförtroende. Denna bild får vi från medarbetare på Sesam och den bekräftas av deltagarna. Kopplingen mellan verksamhet och utfall i termer av förvärvsarbeten etc. är därför svår att mäta.

Jobsökaraktivitet

I dagsläget är flertalet deltagare i Jobsökaraktiviteten sådana som gått vidare från Ungdomsprojekt. Deltagare hänvisas i mycket begränsad omfattning från Arbetsförmedlingen. Eftersom gruppen för tillfället är liten är ambitionen att arbeta med varje deltagare individuellt. Samtidigt blir kostnaden per deltagare hög givet gruppens storlek. Deltagarna stannar kvar i projektet tills de kommer vidare. De kan därför vara inskrivna under relativt långa perioder.

Ambitionen är att deltagarna själva ska ordna praktikplatser. Ibland tar dock Sesampersonal kontakt med företag för att göra en öppning. En praktik varar i fyra veckor. I fjärde veckan träffas deltagaren, handledaren från Sesam och arbetsgivaren för att

diskutera om det finns förutsättningar för en tjänst, eller om det finns behov av en fortsatt praktik. Det är viktigt att se till att deltagaren inte utnyttjas. En praktik beskrivs ha tre syften:

- Vägledande syfte – deltagaren får möjlighet att prova på vad en viss tjänst innebär
- Rehabiliterande syfte – för att se vad deltagaren klarar av i termer av tid och arbetsmiljö
- Barriärbrytande syfte – att komma in på arbetsmarknaden (det mest centrala för ungdomar)

För närvarande är sju deltagare inskrivna i Jobbsökaraktivitet. Det är en heterogen grupp. Fem har Socialtjänsten som huvudman och två Arbetsförmedlingen. En av de inskrivna är på praktik och ska överlämnas till Arbetsförmedlingen. En deltagare är sjukskriven. I ett fall är deltagaren inskriven i stor utsträckning för att få möjlighet att parallellt läsa svenska. En deltagare är inskriven för att parallellt kunna delta i Ungdomsgruppens musikaktiviteter. I tillämpliga delar samordnas aktiviteterna med Ungdomsprojekt. Tisdagar och torsdagar samordnas för data, skapande och friskvård. Typschema för en vecka framgår av figur 16.

Typschema	Aktiviteter
Måndag (Lokal: Sesam)	Söka arbete, coachsamtal
Tisdag (Lokal: NFU)	Data Friskvård
Onsdag (Lokal: NFU)	Studiebesök eller planering på Sesam Friskvård
Torsdag (Lokal: NFU)	Skapande Aktiviteter på Sesam
Fredag (Lokal: Flamman)	Reflektion Friskvård

Figur 16. Jobbsökaraktivitet, typschema. * En timme friskvård per vecka är obligatorisk

Tre personer har intervjuats. För en av dessa är jobbsökandet underordnat studier av svenska. För de övriga två är det inte enkelt att hitta sysselsättning. Någon form av sysselsättning inom Samhall eftersträvas.

Deltagarna beskriver verksamheten som viktig för att de ska ha något att göra i vardagen och för att få kontakt med andra människor. Samtidigt upplever de att de får bra stöd av Sesams personal. Det uppfattas som tungt att söka arbete eftersom svaren är negativa, om något svar överhuvudtaget erhålls (gäller även Ungdomsprojekt).

För både Ungdomsprojekt och Jobbsökaraktivitet efterlyser intervjuade representanter för beslutande myndigheter ett tydliggörande av projektens struktur och innehåll. Detta framförallt för att kunna bedöma vilka individer som är lämpliga att skicka till de olika verksamheterna. I nuläget kan det vara så att det är svårt att skicka individer till projekten eftersom det för handläggare på myndigheterna är oklart vad verksamheterna innehåller och vad de leder till. Samtidigt är det svårt att precisera innehållet till följd av att de deltagare som skickas dit har så olika förutsättningar.

Behov av arbetsplatsträning

Samtliga medarbetare på Sesam efterlyser bättre möjligheter till arbetsplatsträning (exempelvis socialt företagande) inom ramen för samordningsförbundets verksamhet. Därtill upplevs aktiviteterna inte passa "alla" kön lika bra. Det finns därför önskemål om att nuvarande verksamhet kompletteras med exempelvis verkstads- eller snickeriaktiviteter. Även Socialtjänsten finner det önskvärt med tydligare arbetsplatsträning, för att deltagaren ska få utföra arbete som denne känner är till nytta för någon.

Denna typ av verksamhet skulle kunna vara ett viktigt komplement till samtliga delprojekt. Svårigheterna som måste överbryggas är två. För det *första* får det offentliga inte bedriva konkurrerande verksamhet med samhällets resurser, utanför befintliga system för lönebidrag etc. För det *andra* är det relativt kostsamt och investeringar som kan komma att bli nödvändiga kräver en viss långsiktighet. Det som behövs är i första hand lokal, viss utrustning och möjligen ytterligare personal.

Det har i budgeten avsatts resurser för denna typ av utvecklingsarbeten. Frågan tenderar dock att fastna i en allmän diskussion för att sedan bordläggas till nästa sammanträde, just för att den är så svår. Detta skapar frustration. För att komma vidare är det vår rekommendation att någon inom samordningsförbundet tilldelas uppgiften att ta fram förslag om verksamhet, resursbehov och budget. När det finns något konkret att diskutera är det möjligt att föra frågan ett steg vidare. Då kan idén vidareförädlas och samordningsförbundet kan upphandla ett projekt av kommunen eller annan part. Alternativt kan ärendet avslutas. Åtminstone kommer då frågan till ett avgörande och ligger inte längre och kostar energi. Idag verkar det som om frågan faller mellan beställarorganisationen och utförarorganisationen (se figur 5).

Utvecklad uppföljning

Ambitionen med detta avsnitt är metodutveckling, för att möjliggöra framtida uppföljning och utvärderingar av god kvalitet. Den centrala frågan är att finna en rimlig nivå på och metod för insamling och sammanställning av data. Syftet med uppföljning är att bedöma en verksamhets effektivitet relativt uppställda mål och att lära sig något om verksamheten i termer av hur denna kan utvecklas och förändras för att på ett ännu bättre sätt svara upp till målen. Uppföljning är viktigt, inte minst för lärande, men får inte bli till en börda, något som görs för sakens skull men inte används. Det är alltså viktigt att undvika onödig byråkrati. Uppföljningsarbete är något som bör planeras som en del av ett arbetsschema.

Som grund för ett enhetligt uppföljningssystem finns huvudsakligen tre kriterier att ta hänsyn till:

1. Vilken information är nödvändig för lärande?
2. Vilka formella krav ställs på ett samordningsförbund i termer av uppföljning?
3. Vilka övriga krav/önskemål om information ställs, exempelvis från kommunen och övriga myndigheter?

I nuläget följs inte deltagarna längre än till avslut. Vi föreslår att deltagarna följs upp en tid också efter denna tidpunkt. Detta bland annat för att få svar på frågan om deltagare efter en kort tid kommer tillbaka in i systemet, dvs. om det finns en rundgång. En rimlig ambitionsnivå är att följa en deltagare ett till två år efter avslut. Praktiskt skulle detta kunna innebära att under 2009 avslutade deltagare följs upp i december 2010. Detta kräver att den samtyckesblankett som varje deltagare fyller i och som ger myndigheter rätt att utbyta information med varandra tolkas såsom att denna rätt sträcker sig över två år.

För den utvidgade informationsinsamlingen krävs att samtliga myndigheter samverkar. En förteckning med samtliga namn och personnummer förbereds som varje myndighet får gå igenom i sina register. Arbetet leds av någon av samordningsförbundet utsedd person. Även med denna arbetsmetodik finns ett antal felkällor. Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens register är nationella men Socialtjänstens register är kommunala. Det innebär att deltagare som tidigare, men inte längre, uppburit försörjningsstöd från Socialtjänsten inte nödvändigtvis är självförsörjande. Detta kan bero på exempelvis att de flyttat till en annan kommun och där uppbär försörjningsstöd. Denna typ av felkällor får accepteras. Möjligen kan en större insats göras ett enskilt år för att få kontroll på storleken av felkällan.

En möjlighet kan vara att upprätta deltagarförteckningar i Excel, att föra dokumentation där för att sedan föra in motsvarande information i SUS. Excel-modellen skulle även användas för den utökade uppföljningen, en flik för inskrivna deltagare per år. I denna modell tas all information upp som är nödvändig för att lämna information i SUS-systemet och information till kommunen samt Försäkringskassan. Därtill fångas de aspekter som verksamheten och beslutande myndigheter behöver för lärande om verksamheten.

	Namn/ID	Inskriften	Avslutad	Remitterande myndighet	Projekt	Utbildningsbakgrund	Orsak till samverkan	Hushållstyp	Född i Sverige	Kön	Försörjning månaden före insats	Status/försörjning vid avslut	Försörjning vid uppföljning 20xx
2													
3								Ensamstående med barn			Ekonomiskt bistånd		
4	N.N.	20xx-xx-xx	Öppen	Soc.	Ung.	Gymnasium	Ingen		Ja	Man		Öppen	-
5													
6	N.N.	20xx-xx-xx	20xx-xx-xx	AF	Jobb.	Grundskola	Ingen	Bor hos föräldrar	Ja	Kvinna	Annat	Förvänsarbete	Förvänsarbete
7													

Figur 17. Exempel på Excelmodell för datainsamling

Denna datainsamling stöder de krav som ställs av kommunen och innehåller samtidigt den information som rapporteras in i SUS. Därtill kan informationen användas för att studera utfallet för deltagare utifrån aspekter som kön, utbildning etc. Om SUS-systemet var enkelt att använda för detta ändamål skulle endast detta system behövas. Det förefaller dock inte fungera som avsett i nuläget.

För en begränsad verksamhet är det vår bedömning att det är fullt tillräckligt att använda en Excelmodell för uppföljning. På grund av sekretessbestämmelser kan det vara svårt att ta in uppgifter vid en senare tidpunkt än avslut. Generellt gäller problemet registrering av alla personuppgifter. Vår rekommendation är att avstämning sker med exempelvis jurist på kommunen och Försäkringskassan.

Krav på information

Alla aktiviteter som tar del av samverkansmedel ska rapportera in uppgifter till SUS. Budget och utfall registreras samt uppgifter om individen. Det finns två alternativa frågebatterier, lösning A och B. Lösning A innebär att endast handläggaren svarar på frågor vid insatsens start och avslut. Lösning B innebär att både handläggare och deltagare svarar på frågor vid samma tidpunkt. Samordningsförbundet beslutar själv om lösning. Vårt förslag är att lösning A tillämpas. De individrelaterade uppgifter som ska inrapporteras är ålder, kön, om individen är född i Sverige, hushållstyp, utbildning, orsak till samverkansinsats, försörjning före och efter insats.

Kommunens informationskrav består av antal deltagare (inskrivna och avslutade), antal deltagare i vissa ålderskategorier, utbildningsnivå, antal funktionshindrade, tiden för insats inom

vissa intervall, antal deltagare per remitterande myndighet, resultat i termer av status vid avslutad insats. På samtliga dessa frågor bör gå att på ett relativt enkelt sätt sammanställa svar utifrån föreslagen modell för datainsamling.

Om målen för samordningsförbundet preciseras ytterligare måste även uppföljningssystemet anpassas efter dessa, för att möjliggöra mätning av måluppfyllelse.

Avslutande reflektioner

Den utvärdering som genomförts under november och december 2009 har föranlett oss att peka ut ett antal områden som vi bedömer vara viktiga att föra en fortsatt diskussion kring. Detta inte minst med tanke på att Samordningsförbundet i Svedala skall gå samman med Skurup. Syftet med detta avsnitt är också att sammanfatta rapportens viktigaste slutsatser och det kan förhoppningsvis användas som en utgångspunkt för att på olika nivåer inom Samordningsförbundet i Svedala föra diskussioner om den framtida utvecklingen i och av organisationen.

- En central intention i såväl lagstiftning som förarbeten och statskontorets rapporter är begreppen ”rehabilitering” och ”arbetsmarknad”. Utifrån statsmakternas perspektiv handlar Finsam om rehabilitering syftande till att återställa arbetsförmåga. Samtidigt består målgruppen i huvudsak av personer med svag eller obefintlig relation till denna arbetsmarknad. Det handlar därmed förhållandevis ofta vare sig om arbetsmarknad eller om rehabilitering. Ibland handlar det snarare om habilitering eller meningsfull sysselsättning. Samtidigt måste man fråga sig i vilken mån arbetsmarknaden (se figur 2 kolumn tre) är intresserade. Lagen om finansiell samordning formulerades i en högkonjunktur där bristen på arbetskraft sågs som ett centralt problem. Vi befinner oss idag i en kraftig lågkonjunktur som kan förväntas påverka arbetsmarknaden under en stor del av Samordningsförbundet i Svedalas beslutade löptid. Frågan är därmed om det är en rimlig ambitionsnivå som formuleras av statsmakten. Samordningsförbundets styrelse har löst problematiken genom att använda en vidare syn på begreppet ”rehabilitering” än

lagstiftaren. Gränsen mellan habilitering och rehabilitering är med andra ord vag. Likaså är frågan om samordningsförbundet hanterar sysselsättnings- eller arbetsmarknadspolitik oklar. Dessa oklarheter riskerar (1) att leda till svårighet att bedöma vilka projekt som ska initieras, (2) svårighet att definiera målgrupper och (3) bristande måluppfyllelse (i vart fall sett utifrån lag-stiftningen).

- För att tydliggöra roller, ansvar och beslutsvägar rekommenderar vi att organisationen betraktas som en beställarorganisation, bestående av styrelse, beredningsgrupp och samordnare, samt en utförarorganisation bestående av verksamhetsledare och projektmedarbetare (se figur 5). Samordningsförbundet i Svedala är en beställarorganisation och det kommunala Sesam är en utförarorganisation. Med detta synsätt är det viktigt att styrelsen intar en kravställande roll. En tydligare organisation gör det också enklare att bestämma hur information ska delges andra myndigheter. Vi tror också att en tydligare organisation kan leda till att det blir enklare att driva och initiera utvecklingsprojekt, såsom det projekt som syftar till att skapa arbetsplatsträning.
- Länkat till ovanstående är frågan om det är verksamheten i projekten eller samverkan mellan organisationerna som står i centrum. I intervjuerna har båda perspektiven framkommit. Att samverkan är mer avgörande än verksamhetens innehåll torde dock stå i motsättning till medarbetarnas uppfattning. Samtidigt pekar också förbundsordningen ut ett "klientfokus" snarare än ett organisationsfokus. Frågan är alltså om det är målgruppen eller organisationerna som är viktigast i en bedömning av projektens relevans? Ska samverkan ses som ett mål eller som ett medel?
- Styrelsen bör explicit fatta beslut som klargör myndighetens målgrupp. Den generella målbild som anges i förbundsordningen kan förtydligas med att en avgränsad målgrupp eller målgrupper formuleras. Dokumentation avseende målgrupp har också efterlysts av samverkande parter. I samband med detta kan man även fundera på hur målen bör formuleras. Precist formulerade mål (exempelvis att 50 procent av deltagarna sex månader efter att de

avslutats ska ha sysselsättning på en reguljär arbetsmarknad alternativt vara i studier) är möjliga att följa upp. Vagare målformuleringar är svårare att uttala sig om. Det ska dock sägas att en vagare målformulering också är en framkomlig väg, med fördelen att den ger verksamheten något större frihetsgrader. Däremot är det som nämnts svårare att bedöma effektivitet relativt uppställda mål. En målgruppsformulering bör lämpligen ske i en verksamhetsplan.

- De enskilda projekten bör ha verksamhetsplaner med innehåll som målformuleringar, målgruppsformuleringar och beläggningsmål. De projekt som drivs idag är inte tydligt definierade inom ramen för samordningsförbundet och de är inte heller explicit målstyrda. Även om målen är tydliga för dem som driver verksamheten är de inte nödvändigtvis tydliga för personer på samverkande myndigheter utanför samordningsförbundet. En kort dokumentation som tydliggör projekten, deras syften och innehåll skulle kunna underlätta vid bedömning av om individer ska hänvisas till verksamheterna inom förbundet. För närvarande är Jobbsökaraktivitet en delvis utnyttjad verksamhetsdel. En förklaring är att Arbetsförmedlingen skickar få deltagare. En annan förklaring skulle kunna vara att verksamheten inte är så tydlig att handläggare på Arbetsförmedlingen och Socialnämnden kan bedöma vilka individer som är lämpliga att hänvisa till projektet.
- Vad gäller samverkan noterar vi att Region Skåne endast deltar i styrelsearbetet. Det finns i verksamheten önskemål om ökad aktivitet från Region Skåne, bland annat som stöd vid hantering och bedömning av deltagare. Därtill hänvisar Arbetsförmedlingen relativt få deltagare till verksamheten (se figur 13). Frågan är om det i dessa avseenden kan finnas behov och utrymme för ytterligare samverkan.
- Samordningsförbundet i Svedala, som beställare, kan bli bättre på att förse hela organisationen, inklusive utförarorganisationen, med ett administrativt stöd för dokumenthantering och uppföljning. Myndigheten kan ta ett övergripande ansvar för att utveckla ett uppföljningssystem som är anpassat till de behov av lärande som finns,

de mål som formuleras samt till de krav på information som ställs från externa parter.

- Det är vår rekommendation att styrelsen tar beslut om budgetprinciper, vilket medför att resurser, kostnader och finansiering blir transparent för alla parter.

Käll- och litteraturförteckning

- Almqvist, R. M. (2006). *New public management: NPM: om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. 1. uppl. Malmö: Liber - Lagen om finansiell samordning 2003:1210.
- Finsam rapport 3: uppföljning av finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*. (2007). Stockholm: Statskontoret.
- Fyra år med Finsam*. (2008). Stockholm: Statskontoret.
- Hörnemalm, J. (2008). *Samverkan är ett magiskt ord: motstridiga ambitioner och ideal i nätverksorganisering*. Luleå: Luleå tekniska univ.
- Lindqvist, R. (1998). "Gränser mellan organisationer: exemplet arbetslivsinriktad rehabilitering". *Organisation och välfärdsstat*. Rafael Lindqvist (red.). Lund: Studentlitteratur.
- Rosengren, C. & Ottosson, M. (2007). "From white dress to white collar. a historical perspective on the hospital ward administrator". *In tension between organization and profession: professionals in Nordic public service*. Carola Aili (red.). Lund: Nordic Academic Press.
- Westerdahl, S. (2007). "Samverkan – en evig huvudverk". *LOSAM - Lokal social arbetsmarknadsmodell* (<http://losam.se/node/9>).

Opublicerade dokument

Beredningsgruppsprotokoll

Deltagarlistor

Förbundsordning

Persson, B. (2008). "Samordningsförbundet i Svedala. Utredning om finansiell samordning"

Styrelseprotokoll

Intervjuer

Projektdeltagare

Projektmedarbetare (Svedala kommuns sysselsättningsenhet)

Samordnare

Styrelse

Tjänstemän från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och
Socialtjänsten

Verksamhetsledare