

Utvärderingsrapport II. Finsam Malmö

Mikael Ottosson, Centrum för tillämpad arbetslivsforskning (CTA), Malmö högskola

UTVÄRDERINGEN

Föreliggande rapport är den andra utvärderingsrapporten i en serie om fem.¹ Rapporten har fokus på hur Finsams verksamhet har utvecklats under 2009 och på hur Finsams mål och uppdrag har formulerats och uppfyllts. Utvärderingens måldiskussion är vid och omfattar dels de som formulerats av statsmakten, dels de som formulerats av Finsam Malmös styrelse. När det gäller måluppfyllelse är utgångspunkten för rapporten att Finsam Malmö kan betraktas som dels den verksamhet som sker på förbunds nivå, dels den verksamhet som sker i de av Finsam stödda projekten. Var man lägger tyngdpunkten beror på vilka mål som fokuseras. Talar man om 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 Finsams verksamhetsplan inför 2009 benämns dessa mål som ”inriktningsmål”. Talar man istället om det som i verksamhetsplanen benämns som ”effekt mål och indikatorer” handlar det snarare om vilka konkreta insatser som görs för behövande medborgare. Här blir det också relevant att se hur de konkreta insatserna svarar mot statsmaktens strävan att återföra sjukskrivna och sjuka individer till arbetsmarknaden, den så kallade ”arbetslinjen”. I detta senare perspektiv blir det mer intressant att betrakta de av Finsam stödda projekten. Utvärderingsrapporten har ambitionen att försöka beröra flera perspektiv, statsmaktens, myndigheternas och i någon mån också de individer som skall rehabiliteras. Centrala frågor som ställs i rapporten blir 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 håller på att avslutas? Vilka är målgrupperna för de olika projekten? Kan man se några resultat avseende såväl de organisationsorienterade inriktningsmålen som de klientorienterade effekt målen? Föreligger det någon diskrepans mellan formulerade mål och bedrivna verksamhet? Rapporten bygger i någon mån på intervjuer, men huvudsakligen har dokument som verksamhetsplan, styrelseprotokoll, tertial- och utvärderingsrapporter använts.

Utvärderingen av Finsam Malmö ligger inom ramen för det avtal kring utvärderingar som träffades mellan Malmö Stad/Finsam Malmö och Malmö högskola 2008. Uppdraget är formulerat som att genomföra en utvärdering av förbundsorganisationen Finsam Malmö och dess verksamhet. Utvärderingen påbörjades andra halvåret 2008 och löper till och med 2011. I uppdraget ingår inte att utvärdera de projekt som stöds av Finsam Malmö, utan utvärderingen omfattar enbart förbunds nivån. Även om uppdraget har formulerats av Finsam Malmös förbundsledning betraktas Finsam Malmös styrelse som den egentliga beställaren.

Allmänt kan sägas att utvärderingar är en företeelse i växande och brukar ses som en central del i den nya förvaltningsideologi som allt mer genomsyrar offentlig förvaltning och

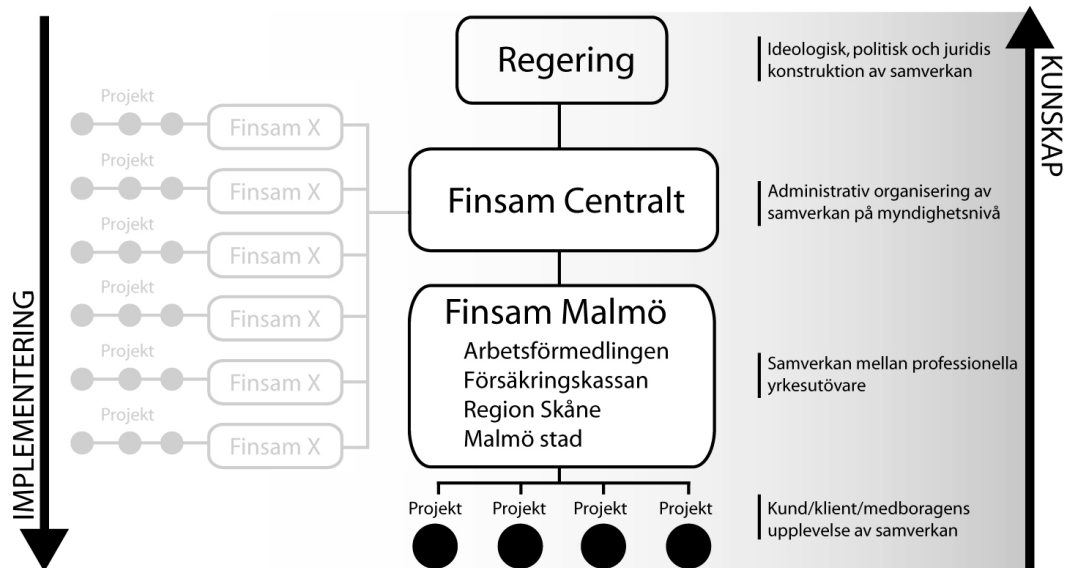
¹ De inledande styckena är delvis hämtade från *Utvärderingsrapport I* (2008)

byråkrati. New public management brukar ses som ett försök att skapa en "marknadsekonomi" inom den offentliga ekonomins ramar och förknippas, förutom med utvärderingar, ofta med decentralisering av beslutanderätt, interndeberingssystem, målstyrning och ansvarsutkrävande samt kundorientering (Almqvist 2006). 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. Där ägare och organisationsledning 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. De olika aktörernas förväntningar på utvärderaren pendlar därför ofta mellan "revisorn" och ett processtödjande "bollplank". Det ligger självklart också en fråga om makt inblandad i alla utvärderingar. Ytterst handlar det om vems frågor det är som skall besvaras. Man kan också tala om utvärdering som ett sätt producera kunskap kring de processer som utvecklas inom verksamheten. Kunskaper som kan komma till nytta på olika nivåer som verksamhet, organisationer och samhälle. Det handlar då inte bara om i vilken mån målsättningar infrias utan också om hur de infrias och vilka mervärden som skapas i dessa processer.

När det gäller utvärderingen av Finsam Malmö kan utifrån ovanstående diskussion två perspektiv skönjas. Två perspektiv som inte nödvändigtvis överensstämmer. Vi har å ena sidan en förbundsledning som efterfrågar processtöd, medan de organisationer som äger eller finansierar Finsam Malmö av naturliga skäl vill veta i vilken mån deras insatta kapital gör nytta. Ambitionsnivån är att båda parter intressen skall tillfredsställas. Styrelsen, eller snarare närvarande del av styrelsen, klagade dock i en gruppintervju att man i första hand är intresserad av i vilken mån Finsam Malmö medför och stimulerar en samverkanskultur i berörda organisationer och verksamheter (gruppintervju Finsam Malmös styrelse 17/11 2008). Båda parter, dvs. styrelse och förbundsledning, är med andra ord intresserade av processerna i verksamheten, om än inte nödvändigtvis på samma sätt.

En utvärdering av Finsam Malmö kan och måste självklart också fråga sig om den bedrivna verksamheten är rimlig, vettig och effektiv. Är de insatser som görs, de projekt som initieras, sedda ur såväl ett "samhällsekonomiskt" som ett "ägarperspektiv" de rätta? I någon mån måste den här typen av frågor besvaras i en utvärdering. Dock görs här tolkningen av uppdraget att utvärderingen primärt skall ske utifrån de målformuleringar som återfinns i Finsams styrdokument. Det är med andra ord Finsams styrelse som har att besluta om inriktningen på verksamheten. Vid en betraktelse av den politiska process där beslut "förs ner" från en central politisk nivå till statliga, regionala och lokala myndigheter och slutligen klientorienterade projekt, inses att det sker tolkningar och omtolkningar på flera nivåer.

Fig. 1. Schematisk skiss över Finsams implementerings- och kunskapsflöden



Skissen gjord av Mats Andersson och ingår i en ansökan till Vinnova. *Professions- och myndighets-samverkan i offentlig tjänstproduktion - En studie av Finsam Malmö* (Ottoosson 2009)

Som konstaterades i Utvärderingsrapport I (Ottoosson 2008) föreligger också organisations- och professionsrelaterade intressen inom rehabiliteringsområdet. I rapporten konstaterades att rehabilitering kan sägas ligga inom tre institutionella sfärer med delvis egna logiker och intressen. Logiker och intressen som också påverkar omtolkningen av begrepp och beslut.

Fig. 2. 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

Skissen är hämtad från *Utvärderingsrapport I* (Ottoosson 2009). Skissen bygger på en uppställning i Lindqvist 1998.

Såväl styrelse som förbundsledning ger i intervjuer, seminariediskussioner och dokument uttryck för att vara medvetna om denna problematik, dvs att de mål och de intentioner som formuleras på en nivå inte är självklara på andra nivåer.

FINSAM MALMÖS MÅL

Det är därmed nödvändigt att inleda med att betrakta de målformuleringar som skall styra Finsams verksamhet. Statsmakten är förhållandevis tydlig i sina avsikter att Finsam handlar om arbetsrehabilitering. Enligt den lag som ligger till grund för Finsam, Lagen om finansiell samordning, andra paragrafen, skall verksamheten syfta till att individer i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser ”uppnår eller förbättrar sin förmåga att utföra förvärvsarbete.” (www.notisum.se/rnp/SLS/lag/20031210.htm). Verksamheten skall syfta till att öka individens förmåga att uppnå självförsörjning. En formulering som återkommer i Statskontorets utvärdering (Statskontoret 2008:7). Uttryckt med senare års politiska retorik vill man minska det ”utanförskap” som sjukdom och/eller sjukskrivning innebär. I vissa formuleringar används formuleringen ”permanent utanförskap” (jmf Finsam Malmö verksamhetsplan 2009). Samtidigt skall Finsam bidra till ett säkerställt eller ökat arbetskraftsutbud. Utifrån statsmaktens båda intentioner skulle man kunna förvänta sig att Finsam Malmö verksamhet primärt skulle inriktas mot grupper och individer som med begränsade insatser kan rehabiliteras. Dvs individer som ligger någorlunda nära arbetsmarknaden.

Enligt Finsam Malmö förbundsordning föreligger också tydliga effektmål. Finsam Malmö skall enligt sin förbundsordning arbeta med att samordna och effektivisera rehabiliteringsinsatser inom Malmö stad.

Förbundets ändamål är att inom Malmö svara för en finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet mellan försäkringskassa, kommun och 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 Malmö

www.finsamimalmo.se/uploads/media/Forbundsordning_070417.pdf).

Även om denna målformulering är förhållandevis tydlig och ansluter sig till lagtextens och Statskontorets formulering konkretiseras målen genom att förbundets centrala uppgifter listas:

I Förbundsordningen anges Finsam Malmö 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 Malmö

www.finsamimalmo.se/uploads/media/Forbundsordning_070417.pdf).

De målpreciseringar som görs i förbundsordningen återfinns också i verksamhetsplanen inför 2009.

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. Även gemensamma utbildningar, seminarier och konferenser ska genomföras för att lägga grunden för en bättre samverkan och därmed en bättre måluppfyllelse. Därutöver ska förbundet utföra eller samordna analyser, uppföljningar och utvärderingar av de insatser man fattat beslut om.

(Verksamhetsplan 2009 Finsam Malmö,
www.finsamimalmo.se/uploads/media/Verksamhetsplan_2009.pdf).

I såväl förbundsordning som verksamhetsplan formuleras också vilka målgrupper det är som skall prioriteras. Denna prioriteringslista kan betraktas som ytterligare en precisering av Finsams mål. Explicit överläter också lagstiftaren denna prioritering åt de lokala finsamförbunden (www.notisum.se/rnp/SLS/lag/20031210.htm).

Finsam Malmö betraktar under 2009 följande grupper som prioriterade:

- *Enbart sjukvårdsförsäkrade och arbetsökande 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 Malmö,
www.finsamimalmo.se/uploads/media/Verksamhetsplan_2009.pdf)

Sammantaget kan sägas att Finsam Malmö inte ställer målet att öka arbetskraftsutbudet, utan istället har som effektmål att bidra till att återställa eller förbättra arbetsförmågan för nämnda prioriterade grupper. Det är uppenbart grupper med ett stort behov av samordnade insatser, men samtidigt kan konstateras att prioriteringen sker bland de som befinner sig längst bort från arbetsmarknaden. Som ett vidare verksamhetsmål ställs också att bidra till en förbättrad myndighetssamverkan inom rehabiliteringsområdet.

FINSAM MALMÖS VERKSAMHET

Finsam Malmö har under första halvåret 2009 i huvudsak bedrivit nedanstående verksamheter.

- *Initiera och utveckla nya projekt samt stödja redan löpande projekt*
- *Bedriva myndighetsarbete enligt förvaltningslag och förbundsordning*
- *Arbeta med kunskapsbildning och utvärdering samt att implementera denna kunskap*
- *Delta i ett nationellt Finsamsammanhang*

Det är svårt att som utvärderare kvantifiera tids- och resursanvändning, men ovanstående punkter bedöms ha varit mer eller mindre centrala för Finsam Malmös förbundsledning. Tid och kraft har självklart också lagts på såväl dagliga rutiner som det under året genomförda lokalbytet och nya hemsida. Finsam Malmö har också haft att hantera förändringar av Region Skånes primärvård. Vidare har beslutade förändringar i sjukförsäkringssystemet börjat slå igenom.

Punkt två överläts åt Finsam Malmös revisorer och styrelse. I vilken mån man skall delta i ett nationellt sammanhang, dvs punkt fyra, är primärt en styrelsefråga. Det ligger utanför Finsams Malmös direkta ansvarsområde, men får anses ligga inom ramen för ett samhälleligt Finsamperspektiv. Det kan dock konstateras att Finsam Malmö har rönt positiv uppmärksamhet på ett nationellt plan. Förbundsordföranden har exempelvis hållit anförande och presenterat Finsam Malmö på sammandragning på Regeringskansliet. Finsam Malmö har också intagit en aktiv roll när nya finsamförbund skapas, inte minst i Skåne. Delvis har Malmö kommit att ersätta Göteborg som modell för nybildade förbund.

Intressantast ur utvärderingens perspektiv är punkterna ett och tre och det är dessa som behandlas nedan.

Vid ingången av 2009 hade Finsam Malmö fem projekt igång. Av dessa fem kan fyra betecknas som inärvda projekt, dvs de hade skapats i andra sammanhang än Finsam.

1. Borrgatan

Projektet är ett gammalt projekt kring arbetsträning av psykiskt funktionshindrade som bedrivits inom Malmö stad. Även om, eller trots att, projektet Borrgatan har mer karaktär av ”verksamhet” än samverkansprojekt har det blivit ett Finsamprojekt. Projektet har av allt att döma en ”osäker framtid”.

2. Exigo

Startade ursprungligen som ett ESF-projekt. Målgruppen är flyktingar med posttraumatisk stresssyndrom. Projektet har ett flertal finansiärer och Finsam gick in som delfinansiär hösten 2008. Projektet avslutas i och med 2009, men ansökan om förlängning kommer att lämnas in under hösten 2009.

3. Sams

Detta är ursprungligen ett Socsam projekt. Målgruppen är sjuka som enbart är sjukvårdsförsäkrade, dvs. individer som saknar sjukpenning och uppstår försörjningsstöd från Malmö stad. Målgruppen befaras öka i och med genomförda förändringar i sjukförsäkringssystemet. Projektet övergick till att bli ett Finsamprojekt 2008.

4. Supported employment

Detta är ett forskningsprojekt där Finsam finansierar arbetscoacher. Målgruppen är personer med långvariga psykiska funktionshinder. Projektet syftar till att de genom coaching skall få stöd och vägledning i att såväl få som behålla ett arbete. Projektet startade hösten 2008.

5. TiM

Projektet har sitt ursprung i Stressforum sydväst. Målgruppen är ”det nya arbetslivets sjukdomar” och är en samverkan mellan Region Skåne och Försäkringskassan kring resursteam på vårdcentraler. TiM övergick till att bli ett Finsamprojekt 2008. Projektet avslutas i och med 2009.

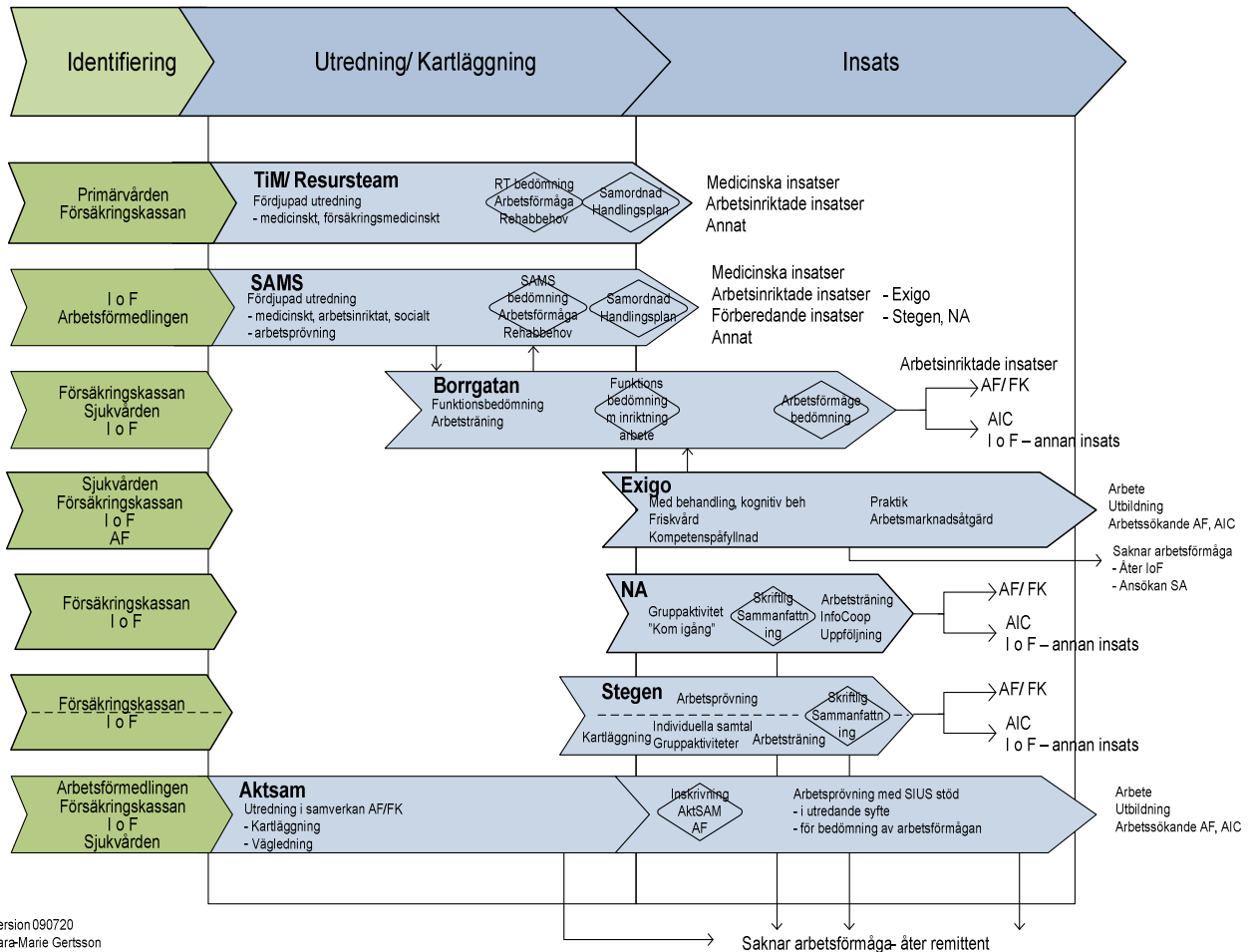
Med avseende på projekten uttryckte förbundsledningen visst bekymmer som kan sammanfattas i tre punkter:

1. Merparten projekt handlade om insatser i början av rehabiliteringsprocessen. Insatser kring utredning och kartläggning av individens och grupperns problematik hade en påtaglig dominans. Man önskade fler projekt som hade fokus på behandling.
2. Förbundsledningen upplevde det som svårt att få verksamheterna att själva lämna förslag eller komma med idéer till nya projekt.
3. De gamla projekten var formulerade i andra sammanhang än Finsam. Det innebar att projekten behövde fasas in i ett nytt organisatoriskt sammanhang. En process som upplevdes ta tid och kraft från såväl förbunds- som projektledning.

Vid en läsning av styrelseprotokollen lyser också den upplevda problematiken delvis igenom. Finsam Malmö har haft svårt att förbruka de medel som avsats för projektverksamhet. Styrelseprotokoll, www.finsamimalmo.se/index.php?id=dokument). De inblandade myndigheterna har heller inte haft helt klart för sig vad Finsam skall göra. Som exempel kan nämnas hanteringen av projektet Borrgatan. Bilden av Finsams projektverksamhet ser betydligt annorlunda bara ett halvt år senare. Inte mindre än fyra nya projekt har startat och flera ligger i fil (styrelseprotokoll, <http://www.finsamimalmo.se/index.php?id=dokument>) samt intervju med förbundsordförande 2009-08-24). Den positiva utvecklingen kan ha flera förklaringar, men skulle kunna bero på att personal inom de samverkande myndigheterna blivit medvetna om Finsam.

Sett sitt innehåll har också projekten fått en något annorlunda prägel. Sammantaget har de nya projekten inneburit att Finsam Malmö täcker in en större del av rehabiliteringsprocessen.

Processkarta Finsamprojekt



Processkartan som placerar Finsam Malmös projekt är gjord av Sara-Marie Gjertsson, Projektledare SAMS.

Av de sex projekt som listas nedan är fyra startade under 2009 och två ”ligger i fil”.

6. Aktsam

Projektet syftar till att pröva coaching som ett arbetssätt att få individer att komma i antingen arbete eller studier. En målgrupp för projektet är unga med medicinsk problematik.

7. Nya aktivitetsporten

Nya Aktivitetsportens målgrupp är personer som är sjukskrivna, eller sjuka utan att vara sjukskrivna och långtidsarbetslösa. Projektet syftar till att genom avgränsade individuella program med inslag av coaching, friskvård och vägledning föra målgruppen närmare arbetsmarknaden.

8. Samverkansinsats för patienter med vissa cancerdiagnoser

Projektet syftar till att utveckla rehabiliteringen för patienter som behandlas mot olika cancerformer som bröstcancer, prostatacancer och tjock/ändtarmscancer. Tanken är att projektet skall medverka till förkortad rehabiliteringstid och att patienten tidigare än förut skall återgå i arbete.

9. Stegen

Projektet Stegen syftar till att öka anställbarheten för personer inskrivna vid Individ och familjeomsorgen i samtliga stadsdelar. Målgruppen är individer som har haft försörjningsstöd under minst 12 månader och är under 55 år. Målgruppen utmärks också av att stå långt ifrån arbetsmarknaden och ha ett omfattande rehabiliteringsbehov. Stegen syftar till att genom samordning av resurser möjliggöra självförsörjning.

Projekt under beredning

- Check point Malmö
- Aktivitetsarenan
- Professions- och myndighetssamverkan i offentlig tjänsteproduktion - En studie av Finsam Malmö

Utvecklingen av nya projekt är självklart positiv samtidigt innebär de en ökad slagsida åt projekt där målgruppen ligger långt från arbetsmarknaden. Detta kan också sägas förstärkas av att TiM, som snart upphör som Finsamprojekt, är det projekt där målgruppen ligger närmast arbete.

MÅLUPPFYLLELSE

Finsam Malmö arbetar av allt att döma efter sin verksamhetsplan. Samtidigt kan konstateras att denna verksamhetsplan inte på ett helt 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 dem har aldrig, eller inte på länge, arbetat på den reguljära arbetsmarknaden. Förutom att begreppet rehabilitering blir problematisk, blir det inte särskilt effektivt sett ur ett arbetsmarknadsperspektiv. Finsam Malmö "riskerar" därmed att hamna i en situation där man "gör gott", men endast i begränsad omfattning "minskar utanförskap" eller medför att fler kan försörja sig på "riktiga" arbeten. Utifrån den förändring som sker av projektens sammantagna verksamhet kan också sägas att så verkar ske.

Verksamhetsmål

När det gäller de satta verksamhetsmålen, att förändra organisationskultur och stimulera de ingående myndigheterna att tänka in samverkan, är det mål som är svåra att mäta. I någon mån uppfylls målen genom själva existensen av Finsam. Representanter för myndigheterna samlas och Finsam har skapat en fysisk och organisatorisk arena för samtal. I alla händelser kommer säkert något gott ut av det. På samma sätt innebär de stödda projekten att medarbetare i projekten, personer som sitter i referensgrupper och styrelser träffas. Finsam har genomfört tertialrapportsdiskussioner och 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 verksamhetsmålen möjliga att mäta. Det går att konstatera att det kommer in fler förslag till projekt. En förändring som kan tolkas som att verksamhetsmålen uppnås.

Effektmål

Projekten som Finsam stödjer har blivit fler och i den meningen kan också sägas att Finsams effektmål i högre grad uppfylls. Allt fler individer har vad som framgår av tertiärrapporterna fått se ett samordnat omhändertagande och därmed förhoppningsvis också en förbättrad rehabilitering.