

Utvärderingsrapport III. Finsam Malmö

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

2010 01 27

INLEDNING

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 Finsam Malmös förbundsorganisation 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. Dessa utvärderas i separata utvärderingar. Uppdraget har formulerats av Finsam Malmös förbundsledning, men Finsam Malmös styrelse betraktas som den egentliga beställaren. Föreliggande rapport är den tredje utvärderingsrapporten i en serie om totalt fem.¹ Tanken med rapporterna är att de löpande skall behandla Finsam Malmös verksamhet och hur organisationen och dess verksamhet utvecklas. Vidare tar rapporterna upp olika aspekter av den verksamhet och samverkan som sker inom samordningsförbundet. Den första rapporten är en utvärderingsplan, den femte och avslutande rapporten är en slutrapport, medan de fyra mellanliggande är mer begränsade delrapporter. Medan slutrapporten har större ambitioner är den centrala frågan i delrapporterna hur verksamheten utvecklas i förhållande till hur samordningsförbundets mål och uppdrag är formulerade. Utvärderingens måldiskussion är medvetet vid och omfattar mål formulerade på olika politiska och administrativa nivåer. De nivåer som tydligast går att identifiera är:

1. Statsmakten
2. Finsam Malmös styrelse (representerande de fyra ingående myndigheterna)
3. Finsam Malmös förbundsledning
4. Enskilda projekt (projektledningar)

Det formuleras därmed mål kring arbetsrehabilitering på olika nivåer, mål som inte nödvändigtvis är kongruenta med varandra. Denna problematik är ju också grunden för Lagen om finansiell samordning och därmed Finsam Malmö. Samtidigt som Finsam Malmö, i likhet med övriga samordningsförbund, syftar till att motverka splittring utgör de en konstruktion som riskerar att förstärka denna splittrade bild. Ett samordningsförbund är en myndighet som bildas, finansieras, styrs och bemannas av fyra andra myndigheter. Fyra bildar en femte. Härutöver kommer att dessa fyra myndigheter internt inte alltid verkar ha samma mål i fokus.

¹ Delar av rapporten är hämtade från *Utvärderingsrapport I* (Ottosson 2008) och *Utvärderingsrapport II* (Ottosson 2009)

Inledningsvis vill jag konstatera att Finsam Malmö ger intryck av att vara en välskött verksamhet. Arbetet bedrivs av allt att döma målmedvetet efter riktlinjerna i de verksamhetsstyrande dokumenten, Förbundsordning och Verksamhetsplan. Samtliga myndigheter är engagerade deltagare.

Som konstaterades i *Utvärderingsrapport I* (Ottosson 2008) föreligger organisations- och professionsrelaterade intressen inom rehabiliteringsområdet. I rapporten argumenterades för att rehabilitering ligger inom tre institutionella sfärer med delvis egna logiker och intressen. Logiker och intressen som också påverkar omtolkningen av begrepp och beslut.

Figur 1. Arbetsrehabiliteringens tre sfärer

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

Skissen är hämtad från *Utvärderingsrapport I* (Ottosson 2009).

Man kan 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 Malmö kommun hanterar olika former av försäkringar och trygghetssystem medan Region Skåne hanterar sjukvård. De organisationsrelaterade logiker som lyfts fram i figur belyser problematiken i och kring att de ingående organisationernas går in i en samverkan med olika syften. Såväl styrelse som förbundsledning ger uttryck för att vara medvetna om denna problematik, dvs. att de mål och intentioner som formuleras på en nivå eller position inte är självklara på andra nivåer och positioner. Som jag ser det ligger här det främsta hindret för effektiv samverkan och en medvetenhet och diskussion om problematiken är därför nödvändig.

När det gäller diskussionen kring Finsam Malmö verksamhet i förhållande till satta mål 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 Finsam Malmö verksamhetsplaner benämns dessa mål som "inriktningsmål". Talar man istället om det som i verksamhetsplanerna benämns som "effektmål 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.

Samtidigt sker det också ett organisatoriskt lärande, dvs aktivitet i förhållande till inriktningsmål, i den konkreta projektverksamheten.

I likhet med *Utvärderingsrapport I* och *Utvärderingsrapport II* har föreliggande rapport ambitionen att försöka beröra flera perspektiv, statsmaktens, myndigheternas och i någon mån också de individer som skall rehabiliteras. En central fråga som ställs i rapporten blir därför vilken verksamhet som har bedrivits på förbunds nivå. En annan fråga är vilka projekt det är som löper, vilka projekt som har initierats samt vilka projekt är det som håller på att avslutas. En tredje fråga är vilka målgrupperna är för de olika projekten? En fjärde fråga är om det föreligger någon diskrepans mellan formulerade mål och bedriven verksamhet?

METOD

Utvärderingsrapporten bygger på två typer av material. Dels används skriftliga material som styrelseprotokoll. Det har i delprojekten också producerats ett antal tertial- och helårsrapporter. Dels används intervjuer med styrelse, förbundsledning, projektledare, myndighetsrepresentanter och personal vid projekt som under 2009 bedrivits inom samordningsförbundet. Vidare används de utvärderingar som genomförs av de enskilda projekten. Dels i form de skriftliga rapporter som produceras, dels i form av samtal med utvärderare. Till den senare kategorin material kan också räknas Finsams lärseminarier.

FINSAMS MÅL

Utvärdering handlar i någon mån alltid om att mäta effektivitet. Med effektivitet avses då frågan om hur verksamheten ser ut givet intentionen med verksamheten samt explicit uppsatta mål. Utgångspunkten för en utvärdering är därför med nödvändighet de målformuleringar som skall styra Finsams verksamhet.

Nivå 1. Statsmakten

Finsam Malmö finansieras av staten genom Försäkringskassan samt av Malmö stad och Region Skåne. Staten är budgetavgränsande genom att medel äskas från staten. I princip svarar staten för halva myndighetens budget. Därutöver svarar Malmö stad och Region Skåne för en fjärdedel vardera. Den statliga finansieringen är därmed avhängig hur mycket de övriga parterna är beredda att skjuta till. Statens bidrag uppgår maximalt till det dubbla av finansieringen från den part som är beredd att skjuta till lägst belopp.

Det sätt på vilket ett samordningsförbund finansieras på utgör ett incitament på lokal nivå för att driva verksamhet inom ramen för Finsam. Sett utifrån ett lokalt perspektiv ökar statsbidraget välfärden för kommunens invånare, genom att myndigheternas aktiviteter kan öka. Detta oavsett om vi pratar om de statliga myndigheterna Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen eller de regionala/lokala myndigheterna Region Skåne och Malmö stad. De medel staten skjuter till hade inte kommit den lokala nivån tillhanda om inte samordningsförbundet äskat medel. Ur statens perspektiv finns därmed en risk att finansieringsformen utnyttjas på lokal nivå för att utföra aktiviteter som borde ske inom ramarna för annan finansiering. Dvs. risken är att Finsam finansierar verksamhet som hade skett ändå.

Syftet är dock att skapa ett lika stort eller större värde än värdet av de resurser som satsas, genom att samverkan förväntas ge synergier. Utifrån statsmaktens perspektiv är det

alltså dels verksamhetens bidrag till samhället, dels verksamhetens synergieffekter som bör stå i fokus vid en bedömning av dess ändamålsenlighet.

Statsmakten är förhållandevis tydlig i sina avsikter med Finsam. Det uttrycks tydligt att Finsam och samordningsförbundens verksamhet handlar om arbetsrehabilitering. Enligt den lag som ligger till grund för Finsam, Lagen om finansiell samordning, andra paragrafen, skall samordningsförbundens verksamhet 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). Ett vidare syfte med Finsam är att öka individens förmåga att uppnå självförsörjning. En formulering som också återkommer i Statskontorets utvärdering (Statskontoret 2008:7). Uttryckt med senare års politiska retorik vill man minska det ”utanförskap” som arbetslöshet, sjukdom och/eller sjukskrivning innebär. I vissa formuleringar används också formuleringen ”permanent utanförskap” (jmf. Finsam Malmös verksamhetsplan 2009). Begreppet självförsörjning ges en förhållandevis vid tolkning och inbegriper exempelvis studier. Samtidigt skall Finsam bidra till ett säkerställt eller ökat arbetskraftsutbud.

Staten skjuter till resurser till verksamheten. De lokala Samordningsförbundens planering och budgetprocesser försvåras dock av att budget kan tas sent på året.

Nivå 2. Finsam Malmös styrelse

Utifrån statsmaktens intentioner skulle man kunna förvänta sig att Finsam Malmös verksamhet primärt skulle inriktas mot grupper och individer som med begränsade insatser kan rehabiliteras. Dvs. individer som ligger någorlunda nära arbetsmarknaden. Som konstaterades i *Utvärderingsrapport I och II* sker det emellertid en ”glidning”. Ju närmre man kommer en lokalt präglad problematik, ju närmre man kommer den lokala nivån, ju mindre intressant är det att lösa problem kring arbetskraftsförsörjning. Snarare är det en lokalt social problematik som ligger för handen. Det är också något som styrelsen konstaterar i sina diskussioner.

Enligt Finsam Malmös förbundsordning föreligger 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 förbundsordningens målformulering är förhållandevis tydlig och ansluter sig till lagtextens och Statskontorets formulering konkretiseras målen genom att förbundets centrala uppgifter listas:

I Förbundsordningen anges Finsam Malmös uppgifter till att:

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

5. svara för uppföljning och utvärdering av beslutade åtgärder,
6. upprätta budget och årsredovisning för den finansiella samordningen samt
7. fatta beslut om former för personalorganisationernas delaktighet.

(Förbundsordning Finsam Malmö

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

De målpreciseringar som görs i förbundsordningen återfinns också i verksamhetsplanerna inför 2009 och 2010.

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

(Verksamhetsplan 2009 Finsam Malmö,

www.finsamalmo.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 Finsam Malmös mål. Lagstiftaren överlåter denna prioritering åt de lokala samordningsförbunden (www.notisum.se/rnp/SLS/lag/20031210.htm). Prioriteringen är viktig och man kan säga att det är här som annars vaga formuleringar ges substans och innehåll. Det är också här som förbunden kan styra verksamheten mot en lokalt präglad problematik.

Finsam Malmö betraktade 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.finsamalmo.se/uploads/media/Verksamhetsplan_2009.pdf)

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

- *Unga vuxna 16-30 år som står utanför välfärdsystemet.*

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

De prioriteringar som görs i de båda verksamhetsplanerna överensstämmer i stort. Noteras kan dock att två grupper tillkommit. ”Unga vuxna 16-30 år” och ”Unga kvinnor”. Sammantaget kan sägas att Finsam Malmö, såväl inför 2009 som 2010, primärt inte ställer som mål att öka arbetskraftsutbudet, utan istället har som effektmål att bidra till att återställa eller förbättra arbetsförmågan och anställningsbarhet för individer med många gånger låg arbetsförmåga eller anställningsbarhet. Det är uppenbart grupper med ett mycket stort behov av samordnade insatser, men samtidigt kan konstateras att prioriteringen sker bland dem som befinner sig förhållandevis långt borta från arbetsmarknaden.

Som ett vidare verksamhetsmål ställs i båda verksamhetsplanerna också att bidra till en förbättrad myndighetssamverkan inom arbetsrehabiliteringsområdet.

Nivå 3. Finsam Malmös förbundsledning

Förbundsledningen för Finsam Malmö har vare sig i intervjuer eller i någon skriftlig dokumentation gett uttryck för en från styrelsen avvikande uppfattning vad gäller verksamhetens mål. Förbundsledningen ger däremot uttryck för sina visioner i utvecklingsarbete och förslag till nya projekt. Vad är det för projekt som initieras? Även här kan sägas att inriktningen ligger ramen för styrelsens och styrdokumentens signaler.

Finsam Malmö har under 2009 i huvudsak bedrivit nedanstående verksamheter.

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

Den bedrivna verksamheten ligger väl i linje med styrdokumentet. Uppenbarligen har arbetet bedrivits framgångsrikt, i vart fall sett utifrån antalet nystartade projekt.

Det är svårt att som utvärderare kvantifiera tids- och resursanvändning, men ovanstående punkter bedöms ha varit mer eller mindre centrala för Finsam Malmös förbundsledning. Finsam Malmö har också haft att hantera problem i anslutning till förändringar av Region Skånes primärvård. Vidare har beslutade förändringar i sjukförsäkringssystemet börjat slå igenom. Två förändringar som påverkar såväl gamla som nya projekt.

Det går dock inte att undgå att notera att förslag som passerat beredningsgrupp och förbundsledning påfallande ofta återremiteras från styrelsen. Ibland har det skett med

hänvisning till av formalia och ibland har det skett med hänvisning till större invändningar mot projekt. Frågan har inte undersökts närmare. Dock tar ärendehanteringens tid för inblandade parter. Det kan också röra sig om ett organisationsproblem.

Nivå 4. Enskilda projekt

Vid ingången av 2009 hade Finsam Malmö fem projekt igång. Av dessa fem var fyra inärvda projekt, dvs. de hade skapats i andra organisatoriska sammanhang än Finsam Malmö. Det gångna året, 2009, har inneburit att flera nya projekt har tillkommit.

1. Borrgatan

Projektet är ett gammalt projekt kring arbetsträning av psykiskt funktionshindrade som bedrivits inom Malmö stad. Även om, eller trots att, projektet har mer karaktär av ”verksamhet” än samverkansprojekt har det blivit ett Finsamprojekt. Projektet var under 2009 periodvis starkt ifrågasatt, men av årsrapporten att döma har projektet under året sett ett ökat inflöde. Processledaren noterar dock att verksamheten kunde ha nyttjats bättre.

2. Exigo

Projektet är också det ett gammalt projekt och startade ursprungligen som ett ESF-projekt. Målgruppen är flyktingar med posttraumatisk stresssyndrom (PTSS). Projektet har under årens lopp haft ett flertal finansiärer och Finsam Malmö gick in som delfinansiär hösten 2008. Projektet avslutas i och med 2009 års utgång, men Finsam Malmös styrelse beviljade under 2009 en ansökan om förlängning till och med 2011. Finsams roll som finansiär har i och med detta beslut också ökat. Parallellt med att projektet gavs förlängning som Finsamprojekt beslutades dock att utreda sammanslagning med Intro Rehab. Projektets utveckling indikerar vissa problem som inte nödvändigtvis har med samverkan att göra. Projektet permanentades inte vid avslut, utan finansieras även som ”ett moget” projekt av Finsam. Malmö stad fattar uppenbarligen också parallella beslut inom sin organisation.

3. Sams

Också projektet Sams är ett ”inärvt” projekt. Det var ursprungligen ett Socsam projekt, dvs Finsams föregångare. Projektets målgrupp är sjuka som enbart är sjukvårdsförsäkrade, dvs. individer som saknar sjukpenning och uppbär försörjningsstöd från Malmö stad. Målgruppen befaras öka i och med genomförda förändringar i sjukförsäkringssystemet. Projektet övergick till att bli ett Finsamprojekt under 2008.

4. Supported employment

Supported employment är ett nytt projekt. Det är ett forskningsprojekt där Finsam finansierar arbetscoacher. Projektets målgrupp är personer med långvariga psykiska funktionshinder. Projektet syftar till att deltagarna genom coaching skall få stöd och vägledning i att såväl få som behålla ett arbete. Projektet startade hösten 2008.

5. TiM

Projektet TiM är ett gammalt projekt och har sitt ursprung i Stressforum sydväst. Projektets målgrupp är (var) personer som har ”det nya arbetslivets sjukdomar”. Projektet har varit 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 års utgång.

6. Aktsam

Aktsam är ett nytt projekt och det syftar till att genom supported employment-metodik stödja unga med medicinsk problematik och aktivitetsersättning i deras väg mot arbete eller studier. Ett vidare syfte med projektet är också metodutveckling kring coaching av denna och liknande grupper.

7. Nya aktivitetsporten

Nytt för året är också projektet Nya Aktivitetsporten. Projektets 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 som startade 2009 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. Projektet skiljer sig från övriga projekt i att rekryteringen inte begränsas till personer inom Malmö stad.

9. Stegen

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

10. Aktivitetsarenan

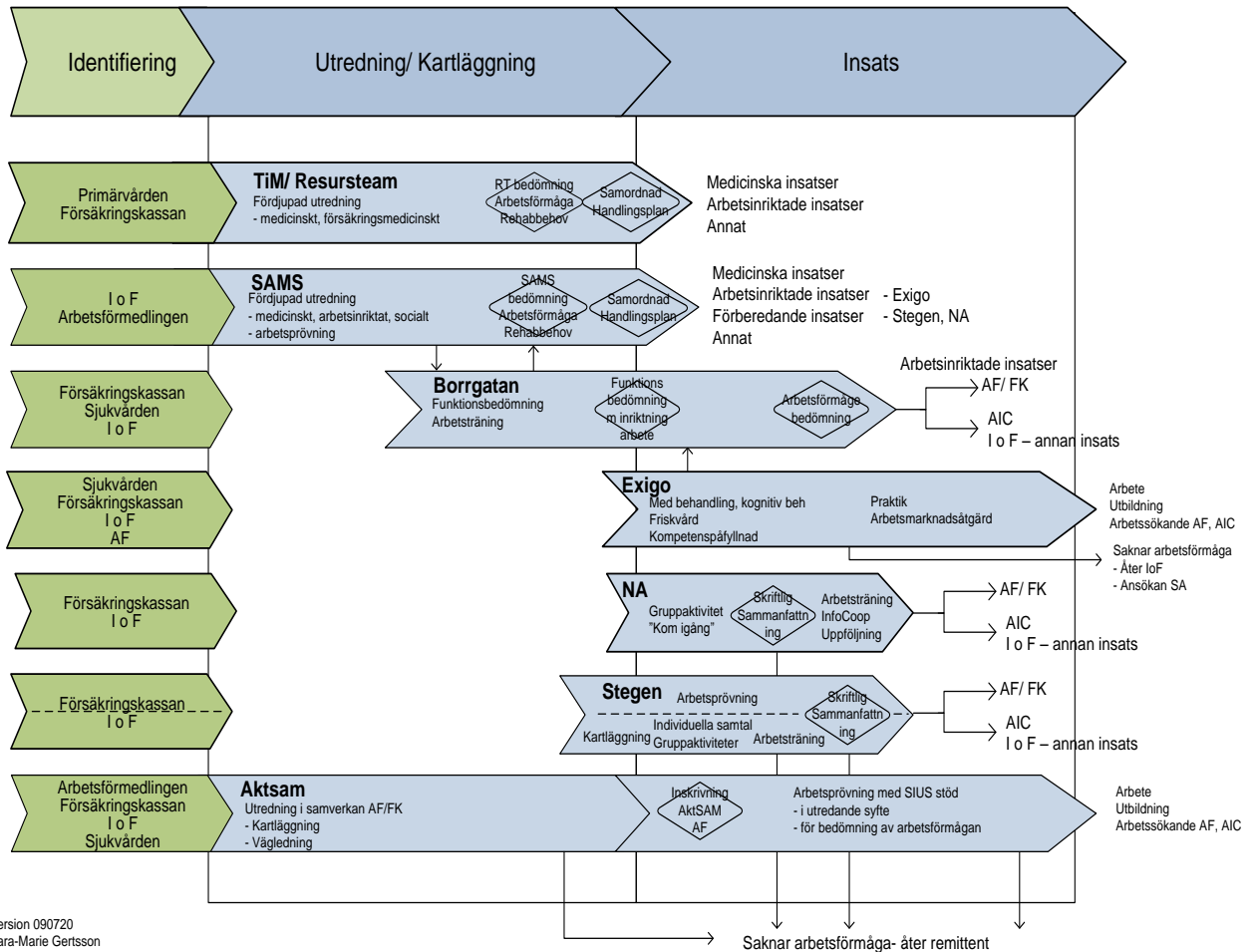
Även Aktivitetsarenan är ett för året nytt projekt. Det syftar till att erbjuda deltagarna aktivering, motivationshöjande insatser samt arbetsträning. Projektets målgrupp är personer som har haft långvarigt försörjningsstöd, varit långtidssjukskrivna eller långvarigt inskrivna på Arbetsförmedlingen. De får inte ha något pågående missbruk. Gemensamt för målgruppen är att de är i behov av en successiv förberedelse för återgång till arbetsmarknaden.

Som noterades i föregående rapport befinner sig merparten projekt i början av en rehabiliteringsprocess. Insatser kring utredning och kartläggning av individers och grupper problematik har en påtaglig dominans. I flera av projekten är det mer relevant att tala om ”förrehabilitering” och ibland snarast om habilitering.

Det har startats ett flertal nya projekt. En positiv utveckling som kan ha flera förklaringar, men den skulle kunna bero på att personal inom de samverkande myndigheterna blivit mer medvetna om Finsam. Det är rimligt att tolka det som att utvecklingen i förhållande till Finsam Malmös verksamhetsmål är gynnsam. De nya projekten

innebär att Finsam Malmö täcker in en större del av rehabiliteringsprocessen. Utvecklingen av dessa 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, upphör som projekt.

Processkarta Finsamprojekt



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

Den visade processkartan är visserligen inaktuell, men visar Finsam Malmös ambition att täcka hela rehabiliteringsprocessen.

SAMVERKANSORGANISATION

Huvudsyftet med ett samordningsförbunds 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 inom Finsam Malmö på två nivåer

Förbunds nivå, dvs styrelse och beredningsgrupp:

Försäkringskassa
Arbetsförmedling
Region Skåne
Malmö stad

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

Projektnivå:

- Borrgatan: Försäkringskassan, Region Skåne och Malmö stad
- Exigo: Försäkringskassan, Region Skåne, Malmö stad och Arbetsförmedlingen
- Sams: Malmö stad och Arbetsförmedlingen
- Supported employment: Försäkringskassan, Region Skåne, Malmö stad och Arbetsförmedlingen
- TiM: Försäkringskassan och Region Skåne
- Aksam: Försäkringskassan, Region Skåne, Malmö stad och Arbetsförmedlingen
- Nya aktivitetsporten: Försäkringskassan och Malmö stad
- Samverkansinsats för patienter med vissa cancerdiagnoser:
- Stegen: Försäkringskassan och Malmö stad
- Aktivitetsarenan: Försäkringskassan, Malmö stad och Arbetsförmedlingen

Den *andra* samverkansnivån är de konkreta projekten. Här kan en potentiell samverkan mellan olika myndigheter ske. I den konkreta verksamheten skapas i bästa fall en individoberoende kunskap och förståelse av övriga myndigheters verksamhet och vi kan tala om organisatoriskt lärande. Av sammanställningen ovan framgår att samverkan mellan samtliga aktörer sker på såväl förbunds- som projektnivå. Flertalet projekt engagerar tre eller fyra av myndigheterna. I ett nationellt perspektiv framstår denna samverkan som god. Många samordningsförbund samverkar endast på förbunds nivå.

AVSLUTNING

Det kan avslutningsvis konstateras att Finsam Malmö arbetar efter de mål som formuleras i förbundsordningen och de preciseringar som görs i verksamhetsplanen. Liksom i de båda tidigare utvärderingsrapporterna kan dock 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 därmed blir problematisk, riskerar verksamheten att framstå som

mindre effektiv. Om målgruppen hade varit individer nära arbetsmarknaden hade resultaten självfallet blivit bättre. 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.

En fråga man kan reflektera över – och kanske diskutera i andra sammanhang än detta – är om det Finsam (på ett nationellt plan) håller på med är om problematiken är en samverkansproblematik, en arbetsrehabiliteringsproblematik eller om det ”helt enkelt” handlar om att arbetslivet förändras i riktning mot att det finns allt färre ”lågproduktiva arbeten”. Om aldrig så samverkande myndigheter gör människor anställningsbara, medicinskt och tillgänglighetsmässigt, är frågan om i vilken mån man gör dem anställningsvärda.

De satta verksamhetsmålen, att förändra organisationskultur och stimulera de ingående myndigheterna att tänka in samverkan, är mål som är svåra att mäta. Målet uppfylls i någon mån uppfylls målen genom själva existensen av Finsam. Som ovan konstaterades samverkar de fyra myndigheterna på såväl förbunds- som projektnivå. I många andra samordningsförbund ser man uppkomsten av beställar- och utförarorganisationer där samverkan enbart sker på förbunds nivå. Inom ramen för Finsam Malmö har också genomförts tertialrapportsdiskussioner och lärseminarier där medarbetare från projekten har träffat utvärderare, forskare, förbundsledning, styrelse- och referensgruppsrepresentanter. I någon mån är verksamhetsmålen dock möjliga att mäta. Det går att konstatera att projektverksamheten utvecklats betydligt under året. Det kommer uppenbarligen in fler förslag till projekt. En förändring som måste tolkas som att verksamhetsmålen uppnås.

I takt med att projekten som Finsam stödjer har blivit fler kan också sägas att Finsam Malmöns effektmål i högre grad uppfylls. Allt fler individer har vad som framgår av tertialrapporterna fått se ett samordnat omhändertagande och därmed förhoppningsvis också en förbättrad rehabilitering.