

# Utvärderingsrapport I. Finsam

## *Utvärderingen*

Utvärderingen av Finsam Malmö ligger inom det ramavtal 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 har under år 2009 en omfattning på 220 timmars arbete vilket uttryckt i tjänstgöringsgrad utgör 13 procent av heltid. Härutöver tillkommer administrativt stöd och hjälp med utskrift etc. från Enheten för kompetensutveckling och utvärdering på Malmö högskola. I uppdraget ingår inte de projekt som stöds av Finsam Malmö, utan utvärderingen omfattar enbart förbundsnyvån. Även om utvärderingsuppdraget formulerats av Finsam Malmös förbundsledning är det rimligt att göra tolkningen att det är Finsam Malmös styrelse som skall ses som den egentliga beställaren. Frågorna om de ekonomiska ramarna och vem som är beställare kan tyckas vara ganska perifera, men utifrån utvärderarens perspektiv är de avgörande. I det första fallet styr svaret omfattningen på den undersökning som utvärderingen vilar på och i det andra fallet styr svaret vilka frågor som skall ställas till materialet.

Utvärderingen löper till och med 2010 och avslutas med en slutrapport vid årsskiftet 2010/2011. Dessförinnan skall fyra delrapporter levereras. Rapport ett är en bakgrundsteckning och projekt- eller utvärderingsplan (med initiala reflektioner) som lämnas inför årsskiftet 2008/2009 medan rapport 2 och 4 är delrapporter som kan tjäna som underlag inför budgetbeslut. Rapport 2 och 4 lämnas därför i september månad.

**Rapport 1** ca 20/12 2008. Rapporten har fokus på bakgrunden till Finsam Malmö, organisationens uppbyggnad, aktörer och intressenter, vilka mål och uppdrag som formulerats och hur dessa har tolkats av intressenter och förbundsledning samt avslutningsvis några reflektioner kring potentiella problemområden.

**Rapport 2** ca 1/9 2009. Rapporten har fokus på hittillsvarande verksamhet och på hur de mål och det uppdrag som formulerats har utförts. Vilken verksamhet har bedrivits? Vilka projekt löper samt har initierats? Kan man se preliminära resultat i förhållande till satta mål? Föreligger diskrepans mellan mål och verksamhet? Rapporten är primärt en målutvärdering inför budgetbeslut i oktober och ett centralt syfte med rapporten är att den skall ge ett underlag för en diskussion om huruvida verksamheten skall fortgå eller ej.

**Rapport 3** ca 20/12 2009. Rapporten är en redogörelse för och analys av styrelsens (ägarnas), förbundsledningens, medarbetarnas och projektledningarnas syn på FINSAM:s verksamhet. Vilka metoder och arbetssätt används? Rapporten har i större utsträckning än övriga rapporter ett processtödande inslag.

**Rapport 4** ca 1/9 2010. Rapporten behandlar verksamheten under år 1-2. Rapporten har fokus på hur de mål och det uppdrag som formulerats hittills har utförts. Rapport 4 är en fortsättning på rapport 2.

**Rapport 5** 1/1 2011. Rapporten är en slutrapport och bygger till stor del på rapport 1-4. Det som tillkommer är en ny undersökning av måluuppfyllelse. Rapporten innehåller också en analys av styrelsens, förbundsledningens, medarbetares och projektledningars syn på förbundets verksamhet och måluuppfyllelse. Ytterst måste rapportens syfte vara att öka kunskapsmängden kring samverkan runt arbetslivsinriktad rehabilitering och vara ett stöd för framtida politiska beslut rörande liknande projekt. Då Finsams syfte är att öka och stimulera samverkan mellan i

förbundet ingående organisationer blir den centrala frågan hur och i vilken mån så har skett. Med tanke på rapportens framåtriktade ambition, att vara ett stöd för politiska beslut kring samverkan, måste rapporten också ha en hög generaliseringsgrad. Något som kan åstadkommas genom att jämföra Finsam Malmö med andra lokala Finsamförbund. Förutom utvärderingar av andra lokala finsamförbund blir forskningsrapporter (ex. Westerdahl 2006) och Statskontorets utvärderingar (ex. Statskontoret 2008:7) relevanta material för rapporten.

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 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 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. De olika aktörernas förväntningar på utvärderaren pendlar därför ofta mellan ”revisorn” och ”bollplanket”. Det ligger självklart också en fråga om makt inblandad i alla utvärderingar. Ytterst handlar det om vems frågor det är som skall besvaras. Även om man som utvärderare har att tillfredsställa uppdragsgivarens önskemål, är det dock nödvändigt, om inte annat för att skapa förtroende, att också beakta även den utvärderades önskemål och kunskapsbehov.

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 om deras insatta kapital gör maximal nytta. Ambitionsnivån är att båda parter intressen skall tillfredsställas. Styrelsen, eller snarare närvarande del av styrelsen, klargjorde 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 riktigt på samma sätt.

### ***Historik och problemområde***

Myndighetssamverkan inom arbetsrehabiliteringsområdet är ingenting nytt, utan samverkan har i olika form alltid skett. Finsam har också sin bakgrund i de äldre samverkansorganisationer, exempelvis Finsam 93, Socsam och Frisam, som etablerades under 1990-talet. Till skillnad från sina föregångare skall dock Finsam vara permanent och rikstäckande. Finsam skall också ha ett vidare perspektiv genom att också inbegripa arbetsmarknadsmyndigheter. Förelöpande Finsam är också en del samverkansprojekt finansierade av Europeiska socialfonden, ESF. Den lag som ligger till grund för Finsam, Lagen om finansiell samordning (2003:1210), trädde ikraft 1 januari 2004.

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). En

uppfattning som delas av aktörer på det lokala planet (intervju Finsam Malmös förbundschef 3/11 2008, gruppintervju Finsam Malmös styrelse 17/11 2008, intervju projektledare TiM, Sams och Exigo).

Schematiskt kan rehabilitering sägas ligga inom tre institutionella sfärer.

**Fig. 1. Arbetsrehabiliteringens tre sfärer**

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

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

Som framgår av figur ett 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; observation systemiskt möte TiM och Sams 17/12 2008 visade att det föreligger avsevärda svårigheter vad gäller att se ansvarsgränser och kunskap om andra organisationer). En dagsaktuell 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. Ett förhållande som medfört att Försäkringskassan idag utmanar sjukvården vad gäller sjukskrivning, dvs. diagnos och bedömning av arbetsförmåga. 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 skall 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.

Delvis sammanfaller de domänanspråk som presenterades i figur ett med en nivåindelning utifrån ett centrum-periferiperspektiv enligt figur två. Samtidigt återfinns vi de myndigheter som i figur ett samlades i kategorin "välfärdsbyråkrati" i såväl den lokala som nationella nivån. Vi kan därmed konstatera att det inom arbetslivsrehabiliteringens område föreligger splittring på flera nivåer.

**Fig. 2. Myndighetsnivåer**

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

Lagen om finansiell samordning 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 lokal nivå, när det kommer till kritan 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 ”stuprörslignande” sektorsuppdelning sinsemellan som karaktäriserat svenskt myndighetsutövning sedan 1600-talets mitt (Westerdahl 2007) .

Finsam Malmö:s historia är därmed relativt kortvarig. Kommunstyrelsen i Malmö stad beslutade 9/2 2005 att låta utreda möjligheten att etablera en lokal samverkansorganisation (Sjöström 2006). Två år senare, 3/4 2007, fattades beslut om en förbundsordning (Finsam Malmö:s förbundsordning). Finansieringen av förbundet delas jämt mellan staten å ena sidan och de regionala och lokala aktörerna å den andra.

**Fig. 3. Aktörer och finansiering**

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

Det lokala målet med att starta en samordningsorganisation formuleras tydligt i förbundsordningen för Finsam Malmö:

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).

Förbundet har till uppgift 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)

Finsam Malmö styrelse har som ”prioriterade målgrupper” pekat ut:

- *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 smärt syndrom.

- *Nyanlända till Sverige med särskilda behov*

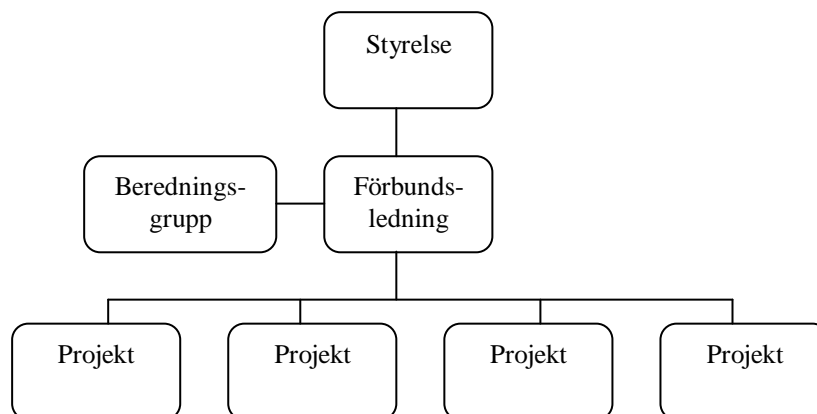
I denna grupp finns flyktingar med posttraumatiskt stressyndrom (PTSD) vilka kräver samordnade insatser. Också andra invandrare kan ha individuella egenskaper som påverkar arbetsförmågan och där det krävs utredning/rehabilitering utifrån ett gemensamt ansvar.

Även om Finsam Malmö är en myndighet med kort historia och dessutom reglerad av såväl lagstiftning som lokalt fattade beslut måste den ses som en ”organiskt framväxt organisation”. Ett förhållande som beror på att verksamheten är ny såväl lokalt som nationellt. Förbundschefen upplever också avsaknaden av fasta och etablerade rutiner som ett centralt problem under hennes första tid på tjänsten. Nödvändiga rutiner har man istället varit tvungen att skapa efter hand som verksamheten bedrivits (Intervju Finsam Malmö förbundschef 3/11 2008). Förutom att det rör sig om en organisation med kort historia måste situationen också ses utifrån att Finsam Malmö haft initiala ledningsproblem. Efter att en förbundsordning beslutades i april 2007 anställdes en förbundschef som slutade efter bara tre månader. Förbundets kansli sköttes därefter av en tillförordnad förbundschef som hämtades från beredningsgruppen och först i maj 2008 anställdes den nuvarande förbundschefen (Intervju Finsam Malmö förbundschef 3/11 2008). Den organisatoriskt ”lite skakiga inledningen” kan också ses i ljuset av organisationens uppbyggnad och syfte. Det är som ovan nämndes olika myndigheter med olika förvaltningskulturer inblandade.

## ***Finsam Malmös organisation***

Finsam Malmö har en traditionell projektorganisation. Det finns en styrelse med representanter från de ingående organisationerna. Styrelsens representanter har dock personliga mandat. Underställd styrelsen är en förbundsledning som i sin tur har en sidordnad beredningsgrupp sammansatt av representanter för de ingående organisationerna. De projekt som drivs av Finsam ligger under förbundsledningen. Projektens organisation har ännu inte studerats, men de förefaller ha en snarlik organisation med projektledare och sidoordnad beredningsgrupp sammansatt av ingående organisationer.

**Fig. 4. Finsam Malmö, organisation**



Även om vi ser en traditionell organisationsstruktur kan pekas på ett möjligt problemområde. Det ligger en oklarhet inbyggd med en sidoordnad beredningsgrupp vilket kan leda till spänningar mellan denna och förbundsledningen. Det är heller inte helt klart vilken relation beredningsgruppens representanter har till representanterna i styrelsen.

Finsamförbundet i Malmö har i dagsläget två anställda. En förbundschef och en processtödare vilka båda har sin bakgrund inom sjukvården. Båda har också utbildningar i och erfarenhet av den systemteoretiskt inspirerade arbetsmetod, ”systemiska möten”, som genomsyrar verksamheten.

Ovan formulerades Finsam Malmö som en organiskt framväxt organisation. Detta blir än mer relevant om man ser till projektverksamheten. Merparten av de projekt som idag är i drift är formulerade i andra sammanhang än Finsam.

### **Finsamprojekt i drift 2008 11 03**

#### 1. Supported employment

Detta är ett forskningsprojekt där Finsam finansierar arbetscoacher. Projektet startade hösten 2008.

#### 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.

### 3. Sams

Detta är ursprungligen ett Socsam projekt. Målgruppen är sjuka som enbart är sjukvårdsförsäkrade, dvs. saknar sjukpenning och uppbar försörjningsstöd från Malmö stad. Projektet övergick till att bli ett Finsamprojekt 2008.

### 4. 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.

### 5. 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.

Finsam har vid årsskiftet 2008/2009 också flera projekt som ”ligger i fil”, bl.a. kring funktionshindrade ungdomar och korttidssjukskrivningar. Dock upplever förbundsledningen en problematik i att det är svårt att få igång nya projekt. Ett förhållande man menar kan förklaras av att verksamheten är ny och okänd i de ingående organisationerna, dels att resursbrist i organisationerna medför att kraft och tid har saknats för formulering av projekt. De många ”inärvda” projekten har medfört att ”Finsams idé”, att stimulera samverkan genom projekt, ännu genomförs i projekt som formulerats i andra sammanhang. Projekten har därmed möjligen organisation, mål, etc. som avviker från Finsams. Utvärderingarna av delprojekten får utvisa om detta är ett problem på projektnivån, men det är en möjlig konfliktpunkt i relationen mellan förbunds- och projektnivån.

## ***Initiala reflektioner***

Utvärderingen har just inletts varför det är svårt att i detta skede säga så mycket. Dock kan följande områden pekats ut som intressanta att fundera kring.

- Centralt i såväl lagstiftning som förarbeten och statskontorets rapporter är begreppen ”rehabilitering” och ”arbetsmarknad”. Finsam handlar om rehabilitering med syfte att återställa arbetsförmåga. Samtidigt består målgruppen av personer med svag eller obefintlig relation till denna arbetsmarknad. Det handlar därmed förhållandevis ofta vare sig om arbetsmarknad eller om rehabilitering, utan snarare om habilitering till en meningsfull sysselsättning. Samtidigt måste man fråga sig i vilken mån arbetsmarknaden (se fig.1 kolumn tre) är intresserad av denna arbetskraft. Lagen om finansiell samordning formulerades i en högkonjunktur där bristen på arbetskraft sågs som ett centralt problem. Vi går idag in i en kraftig lågkonjunktur som kan förväntas påverka arbetsmarknaden under hela Finsams beslutade löptid. Frågan är därmed om det är rimlig ambitionsnivå som formuleras av statsmakten. Finsam Malmö:s styrelse har löst problematiken genom att formulera en vidare syn på begreppet ”rehabilitering” än lagstiftaren. Gränsen mellan habilitering och rehabilitering är med andra ord vag när det gäller Finsam Malmö. Likaså är frågan om Finsam hanterar sysselsättnings- eller arbetsmarknadspolitik oklar. Dessa oklarheter riskerar (1) att leda till svårighet att bedöma vilka projekt som skall initieras, (2) svårighet att definiera målgrupper och (3) bristande måluppfyllelse (utifrån lagstiftningens formulering).
- Länkat till ovanstående är frågan om det är verksamheten i projekten eller samverkan mellan organisationerna som står i centrum. I intervjun med styrelsen framkom båda

perspektiven. Att samverkan är mer avgörande än verksamhetens innehåll torde dock stå i motsättning till projektledningars och medarbetares uppfattning. Samtidigt pekar också förbundsordningen ut ett klientfokus snarare än ett organisationsfokus. Dvs. är det målgruppen eller organisationerna som är viktigast i en bedömning av projektens relevans? Skall samverkan ses som ett mål eller som ett medel? Även här riskerar förbundsledningen att lämnas utan stöd av såväl lagstiftning som styrdokument vilket kan medföra svårigheter att bedöma vilka projekt som man skall satsa på.

- Det finns latent spänning mellan organisationerna och deras domänanspråk. Menar de ingående organisationerna samma sak med samverkan?
- Länkat till ovanstående punkt är också frågan om det rör sig om samordning eller samverkan. Dvs. hur påverkas gränserna mellan organisationerna?