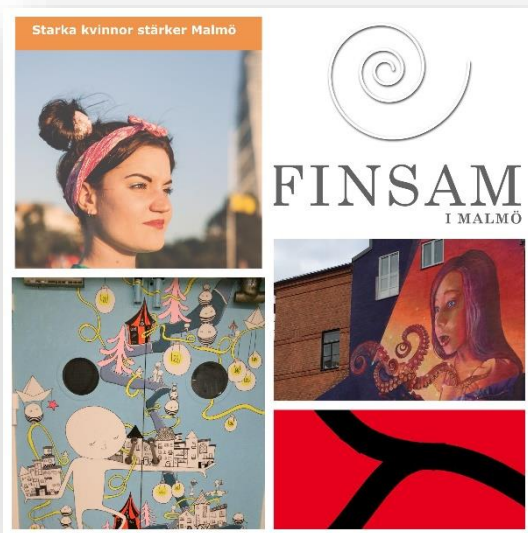




FINSAM  
I MALMÖ



10 år med FINSAM i Malmö

## Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b> .....	2
Finsam – en självklar kontakt? .....	3
Centrala frågeställningar .....	3
Material och tillvägagångssätt .....	3
Fyra centrala teman och utmaningar .....	4
<b>Brist på kunskap om Finsam och andra parterers uppdrag</b> .....	4
Andra parterers uppdrag och insatser.....	6
<b>Målgrupps- och insatsinriktning – vilka grupper och insatser ska prioriteras?</b> .....	7
Effekter av Finsam .....	8
Tid i insats.....	11
Målgrupper.....	12
<b>Implementeringsfrågan</b> .....	15
<b>Samarbete med sjukvården</b> .....	18

## **Sammanfattning**

Samordningsförbundet FINSAM i Malmö har 2017 varit verksamt i 10 år. Föreliggande rapport är ett försök, att mot bakgrund av fyra teman och utmaningar som identifierats, skapa ett diskussionsunderlag som kan vara till hjälp för förbundet i dess fortsatta utvecklingsarbete. Material som studerats är bland annat protokoll från kommunfullmäktige och regionfullmäktige, årsredovisningar och verksamhetsplaner från förbundet och utvärderingar av insatser finansierade av FINSAM i Malmö under åren 2007-2017.

De fyra teman som identifierats är:

- Brist på kunskap om Finsam och andra parter uppdrag
- Målgrupps- och insatsinriktning och effekter av Finsam
- Implementeringsfrågan
- Samarbete med sjukvården

Utifrån dessa fyra teman togs nio diskussionspunkter fram:

- Hur arbetar vi för att Finsam nyttjas på bästa sätt?
- Hur arbetar vi med gemensam kompetensutveckling på ett effektivt sätt?
- Behöver förbundet förstärka sitt fokus på arbete och studier?
- Hur kan man förhindra Malmöbornas rundgång i systemen?
- Hur kan Finsams parter arbeta tillsammans för att inventera behov av insatser?
- Behöver förbundet satsa mer på målgruppen unga vuxna?
- Hur kan förbundet arbeta smart med implementeringsfrågan?
- Hur kan man skapa ett bättre samarbete med sjukvården?

## **Finsam – en självklar kontakt?**

”Finsam ska vara ett välkänt begrepp och en självklar kontakt, inom sitt område, i alla de ingående myndigheterna”<sup>1</sup>. Meningen är hämtad från FINSAM i Malmös verksamhetsplan för år 2008. Bara ett år tidigare, närmare bestämt den 3 april 2007, fastställdes en lokal förbundsordning och FINSAM i Malmö startade sin verksamhet. 2017 har FINSAM i Malmö varit verksamma i 10 år och frågan kring vad Finsam är, bör vara och skulle kunna vara tycks lika aktuell idag, såväl lokalt som nationellt, som för 10 år sedan. Kan man då säga att FINSAM i Malmö är ett välkänt begrepp och en självklar kontakt år 2017 i Malmö kring frågor som rör samverkan och samordnad rehabilitering? Denna rapport ämnar försöka att närma sig ett svar på denna fråga. Rapporten syftar även till att lyfta fram en rad olika teman eller fokusområden som bedöms viktiga för förbundet att förhålla sig till i det fortsatta utvecklingsarbetet. Rapporten har inte som syfte att presentera förslag på åtgärder eller inriktning för förbundet, utan är tänkt att fungera som ett diskussionsunderlag för förbundets styrelse och Finsams parter och medlemmar.

## **Centrala frågeställningar**

Vilken roll har FINSAM i Malmö spelat för samverkan och samordnad rehabilitering i Malmö? Går det att urskilja några centrala teman under FINSAM i Malmös 10 år?

## **Material och tillvägagångssätt**

I syfte att försöka förstå FINSAM i Malmös verksamhet och finansierade insatser i ett lokalt såväl som nationellt perspektiv har följande handlingar och rapporter studerats:

- Styrelseprotokoll för FINSAM i Malmö under 2007–2017
- Verksamhetsplaner och verksamhetsberättelser för FINSAM i Malmö 2007–2017
- Insatsernas tertialrapporter 2007–2017
- Utvärderingar av insatser och projekt finansierade av FINSAM i Malmö 2007–2017
- Regleringsbrev från Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan 2007–2017
- Protokoll från Malmö kommunfullmäktige 2007–2017
- Protokoll från Malmö regionfullmäktige 2007–2017
- Protokoll från gymnasie- och utbildningsförvaltningen och arbetsmarknads- gymnasie och vuxenutbildningsnämnden 2014–2017
- Utredningar och rapporter under 2007–2017 kopplat till samverkan och arbetslivsinriktad rehabilitering hos ISF (inspektionen för socialförsäkringen), IFAU (institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering) och SOU (statens offentliga utredningar)

---

<sup>1</sup> Verksamhetsplan 2008, FINSAM i Malmö

## Fyra centrala teman och utmaningar

Utifrån det material som granskats har fyra teman, kopplade till FINSAM i Malmös verksamhet, bedömts centrala och ständigt återkommande genom åren.

De teman som identifierats är:

- Brist på kunskap om Finsam och andra parter uppdrag
- Målgrupps- och insatsinriktning och effekter av Finsam
- Implementeringsfrågan
- Samarbete med sjukvården

### Brist på kunskap om Finsam och andra parter uppdrag

Finsams ramlagskonstruktion gör att handlingsutrymmet är stort hos samordningsförbunden. Detta skapar en mångfald av sätt att närma sig lagstiftningen, de behov som finns hos målgruppen i behov av samordnad rehabilitering och finansieringen av insatser och projekt. Denna inbyggda flexibilitet är en av Finsams största styrkor men tycks, något paradoxalt, även vara en av dess största svagheter. Det finns en osäkerhet kring vad Finsam är och vilken roll den finansiella samordningen kan spela.

Socialförsäkringsutskottet höll den 17 november 2016 en öppen utfrågning om den fortsatta utvecklingen och nästa steg för Finsam. Vid denna utfrågning höll NNS ordförande ett anförande där han efterfrågade ett klagörande kring Finsam<sup>2</sup>:

*”Vi är i behov av en bättre diskussion och debatt om vad vi vill med Finsam och vad vi kan använda Finsam till”.*

Liknande tankegångar framfördes vid en paneldebatt på den nationella Finsamkonferensen i Malmö år 2017 och i Eskilstuna år 2016 då en förbundschef, i en framtidsspaning, menade att oklarheten kring Finsam är ett stort problem:

*”Det största hotet mot Finsam är svårigheten att veta vad Finsam är”*

Frågor kring förbundets inriktning, förväntningar och roller har återkommit med jämna mellanrum genom åren. Våren 2015 anordnade förbundet ett par workshops och miniföreläsningar under rubriken ”Vad vill vi med vårt Finsam?”. Deltog gjorde styrelsen och den strategiska utvecklingsgruppen<sup>3</sup>. Ambitionen var bland annat att klargöra vilka förväntningar man hade på Finsam och vilken profil förbundet skulle ha. En del mer eller

---

<sup>2</sup> NNS: Nationella nätverket för samordningsförbund

<sup>3</sup> Den strategiska gruppen, kallad beredningsgrupp hos många samordningsförbund, bestod av tjänstemän i ledande och strategiskt inriktade tjänster hos förbundets medlemmar.

mindre kraftfulla slogans togs fram – ”kraftfulla möjliggörare för framtiden” – men det finns inget i de efterföljande styrelseprotokollen eller andra dokument som antyder att man uppnådde större klarhet kring dessa frågor eller att en grund lades för ett fortsatt arbete inom detta område.

2015 presenterade socialförsäkringsutskottet sin rapport ”Uppföljning av Finsam”<sup>4</sup>. I denna rapport konstateras att kunskapen om Finsam i samhället är mycket begränsad:

*”Inom kommun- och landstingsfullmäktige och inom de samverkande myndigheterna, på både lokal och central nivå, är kunskapen om Finsam ofta dålig”<sup>5</sup>.*

Det är kanske därför inte överraskande att Finsam förekommer ytterst sporadiskt i protokoll från kommunfullmäktige i Malmö och regionfullmäktige under åren som FINSAM i Malmö varit verksamt. När Finsam väl nämns rör det sig enbart om en ordningsfråga av administrativ karaktär (tex. frågan om ansvarsfrihet). I analys av protokoll och webvideos från regionfullmäktige förekommer även uttalanden som tycks indikera att man missförstått vad Finsam är för något, som tex. när en politiker i regionfullmäktige under en debatt i regionfullmäktige hösten 2016 kommenterar FINSAM i Malmös ekonomiska överskott:

*”Vi skickar in pengar som ackumuleras i deras kassor när jag vet att regionens egen kassa ej håller måttet”.*

Region Skåne är en part i FINSAM i Malmö och förbundets ”kassa” är således även Region Skånes ”kassa” som man delar med andra tre parterna. Talande, kan tyckas, är även den debatt som fördes den 1 september 2016 i Malmös kommunfullmäktige rörande rapporten ”Nulägesrapport om pågående samverkan och samlokalisering med relevanta aktörer för att fler Malmöbor ska bli självförsörjande”. Sju av åtta av de politiska partier som är representerade i kommunfullmäktige deltog i debatten. Totalt 25 anföranden framfördes under den dryga timme som debatten fördes men trots att ämnet rörde just samverkan kopplat till olika behov på arbetsmarknaden nämndes inte Finsam och dess potential till att vara en arena för samverkan och finansiering av insatser inom arbetslivsinriktad rehabilitering en enda gång. Noteras kan även att Finsams dåvarande ordförande deltog i debatten.

Svårigheterna med att förstå Finsamkonstruktionen och vad Finsam är lyser även igenom den rapport som statskontoret tog fram 2015 i samband med ett uppdrag kopplat till Malmökommissionens arbete. Författaren skriver:

*”Styrelsen inom FINSAM Malmö bör fundera på hur FINSAMs arbete kan utvecklas på strukturnivå. Direktiven till FINSAM från styrelsen bör vara tydlig när det gäller mål, framtid, förändring och implementering”*

---

<sup>4</sup> Socialförsäkringsutskottet, uppföljning av Finsam, 2015

<sup>5</sup> Ibid, s. 66.

”Styrelsen” ÄR Finsam eller åtminstone dess högsta representation. Det är oklart vad författaren till rapporten uppfattar att FINSAM är. Är det de fyra parterna? Är det insatserna som finansieras av FINSAM i Malmö? Till vem ska direktiven ges, kan man undra. Rapporten landar i att stadskontoret förordar att kommunstyrelsen ska besluta att Malmö stad inom ramen för FINSAM ska verka för att fokus läggs på insatser som gäller beslutade definierade målgrupper gällande stadens arbetsmarknadsinsatser. Frågan är dock om de definierade målgrupperna överensstämmer med intentionerna bakom lagen om finansiell samordning. Personer med språkhinder och ungdomar utan avgångsbetyg från grundskola eller gymnasium – två av målgrupperna - är grupper som säkerligen är hjälpta av samordnade insatser, men det är tveksamt om de är i behov av rehabiliteringsinsatser.

Avsaknaden av kunskap om Finsam medför rimligtvis att FINSAM i Malmö underutnyttjas som arena för samverkan och finansiering av insatser riktade till Malmöbor i behov av samordnad rehabilitering. Förbundets återkommande ekonomiska överskott av kapital kan vara EN indikator på detta. Förbundet har genom åren inte haft någon uttalad strategi för att öka kunskapen om Finsam. Däremot har förbundets frukostföreläsningar skapat en kontinuitet kring ”Finsam” vilket säkerligen hjälpt till att i någon mening påminna om FINSAM i Malmös existens. Förbundet hade även ett ramavtal med Malmö högskola under åren 2008–2011 för utvärdering av samverkans- och arbetsmarknadspolitiska insatser. Inom ramen för detta avtal anordnades regelbundet ”lärsseminarier” som även dessa skapade en viktig kontinuitet kring FINSAM i Malmö. Även om det kanske sällan uttrycks explicit, så upplevs nog Finsam av många som en renodlad ”projektbank” i likhet med ESF, fast smidigare, med kortare beslutsvägar och med mindre administration.

#### **Att fundera kring:**

- Hur arbetar vi för att Finsam nyttjas på bästa sätt?

#### ***Andra parter uppdrag och insatser***

En ständigt återkommande utmaning i de projekt och insatser som FINSAM i Malmö finansierat genom åren är bristen på kunskap om andra parter arbete och uppdrag. Felaktiga förväntningar på vad andra parter ska, kan och får göra är negativt för samverkan<sup>6</sup>. Bristande kunskap skapar även lätt ett klimat där myter och fördomar om andra parter arbete och insatser byggs upp och frodas. I de insatser som FINSAM i Malmö finansierat genom åren förefaller förutsättningarna för ett lärande över gränserna vara bättre i de insatser där parternas anställda jobbar nära varandra, genom gemensamma team, integrerade arbetssätt eller genom samlokalisering. Utmaningarna att lära sig mer om andra parter är större i de insatser vars arbete organiseras i en mer eller mindre uttalad beställare- och utförarorganisation. I dessa insatser träffas ofta parternas anställda inte lika ofta och det blir då viktigt att försöka hitta en struktur där parternas anställda ändå träffas regelbundet tillsammans med deltagaren (ofta enligt modellen: inskrivning – uppföljning – utskrivning). I projektet Stegen, som FINSAM i Malmö finansierade under åren 2009–2011, kan man skönja två olika sätt att se på samverkan och kunskapsutbyte mellan parterna. Från insatsägarna fanns en vilja att just skapa en

---

<sup>6</sup> Berth Danermark, samverkan – himmel eller helvete – en bok om den svåra konsten att samverka, år 2000.

samverkan mellan Malmö stad (IoF) och Försäkringskassan som inte var baserad på personliga relationer utan på rutiner. Man menade att en personbunden samverkan som var beroende av relationer riskerade att urholkas vid uppsägningar och vid tillsättning av ny personal hos de olika parterna. Samtidigt karakteriserade IoF:s samverkan med Stegen just av personliga relationer:

*Samverkan mellan IoF och Stegen bygger på rutiner gällande inskrivning, uppföljning och utskrivning som är förankrat sedan tidigare men om de ska definiera vad som karakteriserar samverkan mest uppger samtliga att flexibilitet och personliga relationer kommer före rutiner. Att samverkan karakteriseras av personliga relationer och flexibilitet framhävs således som något positivt och som ett komplement till de tre obligatoriska inslagen det vill säga inskrivning, uppföljning och utskrivning. En av handläggarna beskriver även att information utbyts i informella sammanhang som i korridorer eller när man stöter på varandra. Således är uppföljningen löpande och behovsstyrd<sup>7</sup>.*

Faran att mer personbunden samverkan är sårbart vid uppsägningar är förståeligt. Samtidigt är det tänkbart att fler och tätare relationer som skapar större förståelse mellan parter och professioner faktiskt i viss mån kan motverka uppsägningar och en hög personalomsättning. Utifrån utvärderingen av Stegen framgår att IoF och Stegen lyckades kombinera fungerande rutiner samtidigt som man bibehöll och utvecklade personliga relationer och kunskapsutbyte.

#### **Att fundera kring:**

- Hur arbetar vi med gemensam kompetensutveckling på ett effektivt sätt?

#### **Målgrupps- och insatsinriktning – vilka grupper och insatser ska prioriteras?**

I propositionen om finansiell samordning hänvisas till en utvärdering av Frisam från år 2000 där bedömningen görs att gruppen särskilt utsatta i behov av samarbete utgör fem procent av befolkningen i arbetsför ålder. Vid denna tidpunkt (år 2000) rörde det sig om cirka 280 000 individer på ett nationellt plan. 2017 skulle kring 11 000 Malmöbor vara i behov av samordnad rehabilitering om samma beräkningsmetod användes<sup>8</sup>. Det finns anledning att anta att siffran är högre med tanke på den höga arbetslösheten i Malmö och det stora antalet människor i Malmö som flytt från krigsdrabbade länder. FINSAM i Malmö har aldrig formellt förhållit sig till denna volym när man diskuterat och i slutändan finansierat olika insatser och projekt inom ramen för FINSAM i Malmö. De senaste åren har cirka 500 Malmöbor tagit del av individinriktade Finsaminsatser per år. Volymfrågan har även bäring på en annan fråga som Sveriges samordningsförbund kontinuerligt måste förhålla sig till: förhållandet mellan

---

<sup>7</sup> Rebecka Forsell, Stegen, delrapport 2,

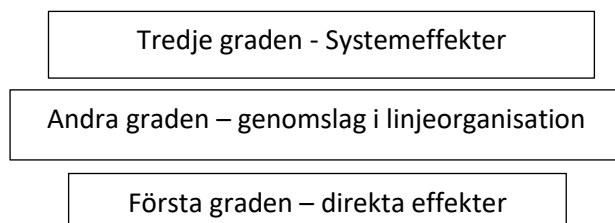
<sup>8</sup> För mer info kring hur man kom fram till 5 procent, se "Samverkan för särskilt utsatta. Utvärdering av frivillig samverkan – FRISAM", Socialstyrelsen, 2001.



individ- och strukturövergripande insatser<sup>9</sup>. Nationellt såväl som hos förbundet i Malmö kan man se att de strukturövergripande insatserna genom åren successivt blivit fler och fler. 2007 var 90 procent av de finansierade insatserna individinriktade på ett nationellt plan. 2016 var siffran 54 procent (i Malmö var siffran 60 procent)<sup>10</sup>. Ökningen av strukturövergripande insatser genom åren kan givetvis spegla ett reellt behov av insatser huvudsakligen inriktade på att stärka samverkan mellan parterna, men det kan också tänkas bottna i en frustration över att framgångsrika individinriktade projekt sällan blir implementerade (mer om implementeringsproblematiken på sidan 15).

### ***Effekter av Finsam***

Nationalekonomen Ingvar Nilsson diskuterar och resonerar kring Finsams effekter i sin skrift ”Så mycket bättre – samordningsförbund 2.0”. Han skiljer mellan tre nivåer av framgång kring samverkansprojekt (se bild nedan). Första gradens effekter handlar om framgångsrika individinriktade projekt där man lyckats rehabilitera enskilda människor tillbaka till arbetslivet. Enligt Ingvar Nilsson är detta den vanligaste effekten av insatser finansierade av Finsam.



Effekter av andra graden handlar om när framgångsrika metoder implementeras och får genomslag i de berörda linjeorganisationerna. Detta är ovanligt. Tredje gradens effekter är projekt som fungerar som systemfelsindikatorer och som fungerar som underlag för att fatta nya systempåverkande beslut. Enligt Ingvar Nilsson förekommer inga projekt eller insatser inom ramen för Finsam som når upp till denna effektnivå. Ingvar Nilsson skriver:

*”Lite förenklat; man ser ett behov, startar ett projekt, utvecklar en metod, får tillbaka ett antal personer till arbetslivet, i bästa fall utvärderar man, därefter avslutas projektet och erfarenheterna drabbas av den kollektiva organisatoriska glömskan. Och något år senare börjar man om igen, och igen, och igen...”*

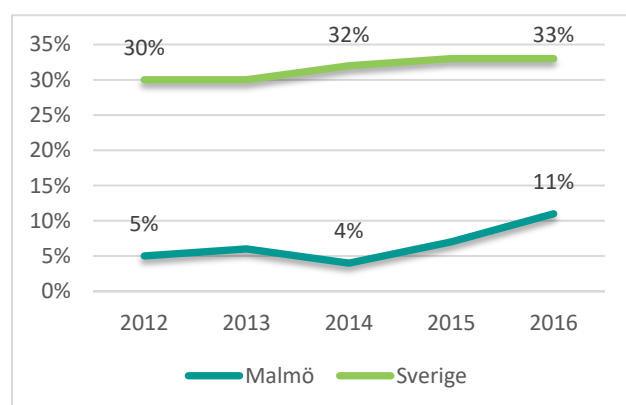
<sup>9</sup> Individinriktade insatser riktar sig direkt till individer i behov av samordnad rehabilitering.

Strukturövergripande insatser syftar till att stärka samverkan mellan myndigheterna och att öka kunskapen om olika gruppers behov av arbetslivsinriktad rehabilitering.

<sup>10</sup> Två faktorer är viktiga att beakta när man ska förstå och analysera dessa siffror: 1. Inregistreringen av data i SUS har genom åren varit bristfällig och siffrorna får främst anses fungera som ett allmänt riktmärke. 2. Även om de strukturövergripande insatserna nästan är lika många som de individinriktade är de individinriktade betydligt dyrare att finansiera.

Frågan kring vilka effekter insatser finansierade av Finsam genererar har även bäring på den legitimitet som Finsam som samverkansstruktur kan tänkas uppbära på olika nivåer. Trots att det finns en bred politisk enighet bakom ”Finsamtanken”, dyker frågor med jämna mellanrum upp som berör de egentliga effekterna av Finsam. En aktuell indikation på denna osäkerhet är regeringens uppdrag till inspektionen för socialförsäkringen att under 2017–2018 utvärdera samordningsförbundets verksamhet med fokus på effekterna av insatserna på individnivå<sup>11</sup>. För att återgå till Ingvar Nilssons diskussion kring de tre nivåerna av framgång, så kan det finnas anledning att reflektera kring vilka effekter förbundets insatser och projekt i Malmö genererat genom åren. Förbundet valde tidigt i förbundets historia att finansiera insatser för Malmöbor som befann sig långt från arbetsmarknaden, något som förbundet fortsatt att göra. Samtidigt har de projekt och insatser som finansierats ofta varit relativt kortvariga sett till den problematik och tid i utanförskap som deltagarna haft. Konsekvensen har blivit att förbundets direkta effekter, enligt det som Ingvar Nilsson benämner den första graden, varit avsevärt lägre än många andra samordningsförbund (se figur 1 nedan)<sup>12</sup>

Figur 1: Andel som avslutas till arbete eller studier i Malmö och Sverige



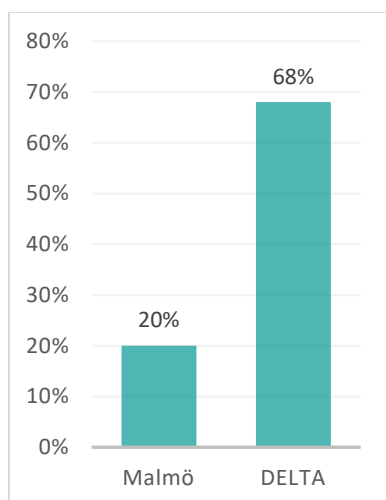
Under åren 2012–2016 har 69 Malmöbor avslutats till arbete efter att ha deltagit i insatser finansierade av FINSAM i Malmö<sup>13</sup>. Samordningsförbundet DELTA i Göteborg, med en budget i nivå med förbundets i Malmö, kan under samma tidsperiod uppvisa ett resultat om 1155 personer ut i arbete. Att utifrån denna data leda i slutsats att DELTA i Göteborg uppnår en högre grad av effektiv resursanvändning än FINSAM i Malmö låter sig inte riktigt göras. När man jämför tid i offentlig försörjning framkommer att förbunden arbetar med två olika målgrupper i detta avseende. Under 2012–2016 hade 20 procent haft offentlig försörjning i upp till ett år i Malmö. I de insatser som finansierats av DELTA under dessa år var siffran 68 procent.

<sup>11</sup> Uppdrag angående utvärdering av samordningsförbundets verksamhet. Diarienummer S2017/02622/SF

<sup>12</sup> Ökningen från mitten av 2015 och framåt ska inte tolkas som ett trendbrott utan beror på projektet internationella kvinnor - samordnad handlingsplan som kom igång i mitten av 2015 och avslutades i slutet av 2016.

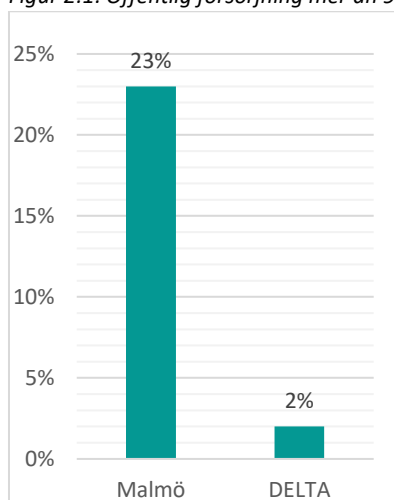
<sup>13</sup> Registreringen i SUS har successivt blivit bättre och mer tillförlitlig genom åren. Men anledning av detta redovisas statistik för de senaste fem åren.

Figur 2: Offentlig försörjning upp till 1 år



Vidare bestod nära en fjärdedel av deltagarna i Malmö av Malmöbor som haft offentlig försörjning mer än 9 år. Hos samordningsförbundet DELTA är siffran bara 2 procent. Det finns även andra faktorer som säkerligen bidrar till resultatskillnaderna mellan förbunden<sup>14</sup>

Figur 2:1: Offentlig försörjning mer än 9 år



Huruvida Malmö och Göteborg (Hisingen) gör de rätta målgruppsprioriteringar bestäms ytterst av de lokala behov och förutsättningar som finns hos respektive stad (så länge det sker inom ramen för lagen om finansiell samordning). FINSAM i Malmös fokus på att finansiera insatser för Malmöbor som står långt ifrån arbetsmarknaden kritiserades i den utvärdering av förbundet som genomfördes av Malmö högskola under 2008–2010:

*”Om man betraktar de prioriterade målgrupperna kan konstateras att de ligger förhållandevis långt från arbetsmarknaden. Många av dem har aldrig, eller inte på länge,*

<sup>14</sup> Samordningsförbundet DELTA har under perioden arbetat med en betydligt yngre målgrupp och med deltagare med högre utbildningsbakgrund än FINSAM i Malmö.

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”<sup>15</sup>.

Förbundet diskuterar utvärderingen vid ett styrelsemöte under hösten 2009 och i årsredovisningen för 2009 kan man ana att förbundet till viss del tagit till sig av kritiken:

”Ett annat utvecklingsområde är att ta ett samverkansansvar kring de grupper av individer som står närmare arbetsmarknaden eftersom förbundets insatser hittills till stor del, har riktats mot individer som står långt ifrån arbetsmarknaden och som endast i begränsat antal kunnat gå direkt in i den reguljära rehabiliteringskedjan”<sup>16</sup>

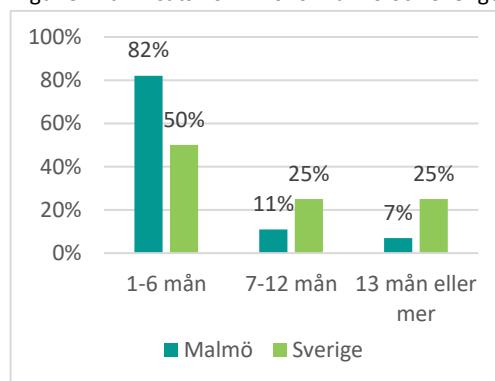
### Tid i insats

Trots att förbundet i Malmö valt att i stor utsträckning satsa på Malmöbor som står långt ifrån arbetsmarknaden har insatserna varit kortvariga ställt i förhållande till deltagarnas tid i utanförskap (och i jämförelse med de andra samordningsförbundens insatser i Sverige – se figur 3). Många av de insatser som FINSAM i Malmö finansierat genom åren kan kategoriseras som förrehabiliteringsinsatser där målsättningen har legat på aktivering och stegförflyttningar mot arbete. Två utmaningar kopplade till en sådan inriktning är svårigheterna att mäta stegförflyttningar och ”glappproblematiken”. Någon kvalitetssäkrad eller evidensbaserad metod att mäta personers stegförflyttningar mot arbete inom området samordnad rehabilitering har saknats och det är först det senaste året som ett instrument tagits fram<sup>17</sup>. Det kvarstår dock att se hur användbart detta instrument är. Många projekt, lokalt och nationellt, har förlitat sig på egenkonstruerade enkäter vars validitet och reliabilitet är svåra att bedöma. Problematiken med glapp mellan olika insatser är förhållandevis vanligt förekommande i de insatser som förbundet finansierat och finansierar.

Under hösten 2016 genomförde förbundets kansli en behovsanalys där handläggare och socialsekreterare intervjuades:

”En socialsekreterare beskriver i intervjun hur hon kan arbeta intensivt under lång tid för att motivera en deltagare till arbetsförmågebedömningen på aktivitetscenter. Malmöborna i behov

Figur 3: Tid i insats 2012–2016 Malmö och Sverige



<sup>15</sup> Utvärderingsrapport 2 FINSAM Malmö, Mikael Ottosson, Centrum för tillämpad arbetslivsforskning (CTA), Malmö högskola

<sup>16</sup> Årsredovisning 2009, FINSAM i Malmö.

<sup>17</sup> Indicatorsprojektet, se [www.nns.se](http://www.nns.se) för mer info.

*av samordnad rehabilitering kommer igång och är redo för nästa steg men där finns inget som tar vid efter insatsen. Personen tappar den upparbetade motivationen och socialsekreteraren upplever att hen i någon mening måste börja om från början igen. Samma socialsekreterare, som arbetat mer än 10 år inom ekonomiskt bistånd i olika delar av Malmö, menar att detta är ett problem som funnits länge. Hen menar att det är mer regel än undantag att det blir glapp efter insatserna på aktivitetscenter”.*

### **Att fundera kring:**

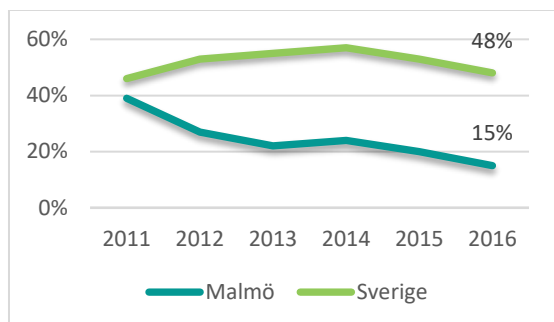
- Hur kan man förhindra Malmöbornas rundgång i systemen?
- Behöver förbundet förstärka sitt fokus på arbete och studier?

### **Målgrupper**

Lagen om finansiell samordning är i likhet med socialtjänstlagen en ramlag. Det ger samordningsförbunden ett stort handlingsutrymme att i enlighet med intentionerna bakom lagen låta lokala behov styra arbetet. Samtidigt styr regeringen Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan genom årliga regleringsbrev där även myndigheternas engagemang och arbete i samordningsförbunden regleras. Redan vid uppstarten av samordningsförbundet i Malmö nämns sjukskrivna och unga med aktivitetsersättning som två viktiga målgrupper i regleringsbrevet till Arbetsförmedlingen. I regleringsbrevet till Arbetsförmedlingen 2007 framgår att Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan ska ”verka för att” sjukskrivna och unga med aktivitetsersättning ”som återfår arbetsförmågan och får ett arbete skall öka”. Regleringsbrevet för de två myndigheterna är skarpare inför 2017 då det framgår att ”Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan ska arbeta för att samordningsförbunden prioriterar att finansiera insatser för långtidssjukskrivna, unga med funktionsnedsättning och unga som har aktivitetsersättning i syfte att stärka kvinnors och mäns förmåga till förvärvsarbete”. Något direkt genomslag för regleringsbreven i förbundets arbete genom åren är svårt att skönja.

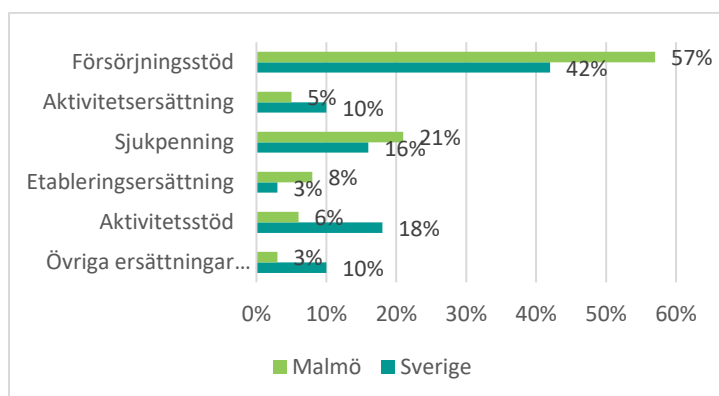
Metoder och organisering för att utreda och ta fram vilka målgrupper som bör prioriteras för insatser finansierade av FINSAM i Malmö har varierat genom åren. I styrelseprotokoll från de första åren framkommer att förbundets beredningsgrupp hade en viktig uppgift att identifiera nya behov av samverkansinsatser. Samtidigt skapades kompletterande arbetsgrupper vid behov för frågor som berörde vissa målgrupper. Tidigt (2008) nämns att ungdomar med funktionshinder står överst på prioriteringslistan. Under detta år skapas en arbetsgrupp ”Finsam unga” med representanter från samtliga parter som skulle ta fram konkreta förslag på samverkansinsatser. Även under 2014 skapades en arbetsgrupp ”Unga med funktionshinder” som träffades kontinuerligt under hela 2014. Samtidigt som det talats en del om ”unga” i olika Finsamsammanhang genom åren, har andelen unga som deltar i förbundets insatser successivt minskat sedan 2011 (se figur 4 nedan).

Figur 4: Andelen unga vuxna 16–29 år som deltagit i Finsaminsatser i Malmö och nationellt.



Orsakerna kring detta kan tänkas vara flera. En anledning, som framförts av medlemmar av förbundets styrelse, är att Malmö redan har ett brett utbud av olika insatser för unga vuxna. En nyligen genomförd behovsanalys som förbundet genomförde ger överlag stöd för denna uppfattning<sup>18</sup>. Samtidigt framkommer i samma behovsanalys att det finns en grupp av unga vuxna vars behov ej tillfredsställs i dagsläget. Den målgrupp som varit föremål för insatser från förbundet de senaste fem åren skiljer sig i vissa avseenden från deltagarna hos de andra samordningsförbunden i Sverige. Andelen som har försörjningsstöd vid start är större i Malmö än nationellt och det är färre i Malmö som erhåller aktivitetsstöd vid start av insats än nationellt (se figur 5 nedan).

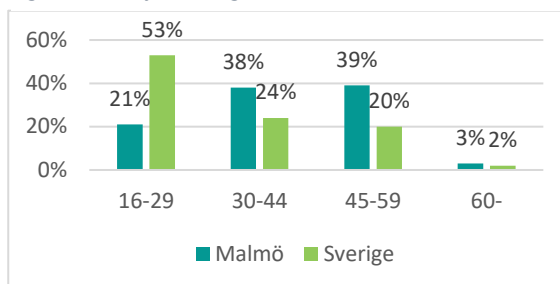
Figur 5: Försörjning före insats 2012–2016



<sup>18</sup> Behovsanalys, unga vuxna i farozonen för aktivitetsersättning och långtidssjukskrivna, FINSAM i Malmö, 2016.

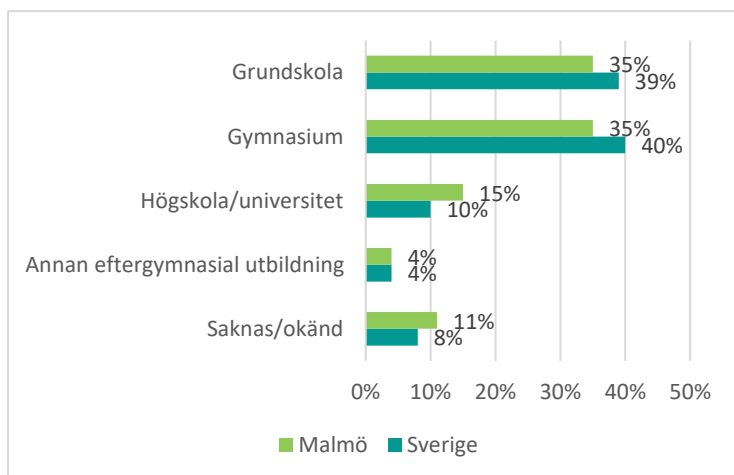
Deltagarna i insatser finansierade av FINSAM i Malmö är överlag äldre än deltagarna i andra Finsaminsatser på ett nationellt plan. (se figur 6). De senaste fem åren har 39 procent av deltagarna bestått av Malmöbor mellan 45–59 år (nationellt är siffran 20%). Den största åldersmålgruppen nationellt består av unga vuxna mellan 16–29 år.

Figur 6: Ålder för deltagare i Finsaminsatser 2012–2016



Utbildningsbakgrunden skiljer sig inte nämnvärt åt mellan deltagarna i insatser finansierade av FINSAM de senaste fem åren och deltagarna i insatser hos de andra samordningsförbunden i Sverige (se figur 7).

Figur 7: Utbildningsbakgrund deltagare i Finsaminsatser 2012–2016



**Att fundera kring:**

- Hur kan Finsams parter arbeta tillsammans för att inventera behov av insatser?
- Behöver förbundet satsa mer på målgruppen unga vuxna?

## Implementeringsfrågan

Historiskt sett har de flesta insatser som finansierats av samordningsförbunden i Sverige organiserats i form av projekt, så även i Malmö. Samtidigt som formen i de insatser som finansierats genom åren i mångt och mycket uppfyller kriterierna för att kunna kallas för projekt, betonar förbundet tidigt att arbetat som bedrivs är processinriktat. Hur projekt- och processbegreppen förhåller sig och skiljer sig från varandra och om det finns en inneboende konflikt mellan begreppen, är inte helt lätt att reda ut. En skillnad tycks ligga i tidsbegreppet. Ett projekt har en inbyggd tidsbegränsning medan ett processinriktat arbete kan sägas vara förlöpande. ”Projekt” har måhända även en något mer negativ konnotation än ”process” i dessa tider. I förbundets årsredovisning för 2009 menar man att man ej längre arbetar i projekt:

*”Det är påfallande hur tydligt man kan se tecken på att det inte längre handlar om projekt utan just process dvs. att man prövar och utvecklar arbetssätt inom ramarna för den befintliga organisationsstrukturen. Detta skapar förutsättningar för ett långsiktigt, varaktigt samverkansarbete som sträcker sig även utanför förbundets finansiering”.*

Projektformen skapar möjligheter för nya arbetssätt och metoder att prövas, men är också förknippad med en rad utmaningar. Mycket resurser går åt till uppstart och avslutningsfas och frågan som ofta finns där redan från start är vad som ska hända efter att projektet är slut. Hur ska man ta tillvara de kunskaper, metoder och arbetssätt som projektet genererat? Och vem ska betala? Projektens tertiär-rapporter vittnar inte sällan om att implementeringsfrågan tar mycket tid och resurser i anspråk och det är sällan arbetet som läggs ner är vidare framgångsrikt. Projekt finansierade av Finsam är som regel mer resursintensiva vilket försvårar implementeringen. Projektet internationella kvinnor – samordnad handlingsplan, som är det Finsamprojekt med bäst resultat, mätt genom utskrivning till arbete eller studier, ger uttryck för denna problematik i sin slutrapport till Finsam:

*”Några aktörer påpekar att det är svårt att implementera projektets arbetssätt i den ordinarie verksamheten inte minst därför att projektet är baserat på en resurskrävande metodik med bl.a. färre deltagare per handläggare och mer tid i varje delprocess för deltagare”<sup>19</sup>.*

Under 2011–2013 finansierade förbundet projektet ”Unga kvinnor” i samverkan mellan Malmö stad och en privat vårdcentral (INM). Så här kommenterade en styrelseledamot implementeringsfrågan i Karen Asks utvärdering av projektet:

*”Vår erfarenhet är att när man driver en process parallellt med ordinarie verksamhet så går det aldrig att implementera. Men även om själva insatsen inte implementeras träffas man och lär av varandra, man tittar på individerna med andra ögon så något har man med sig. Inom en myndighet kan det gå bra att implementera men det är svårare att implementera*

---

<sup>19</sup> Internationella kvinnor – samordnad handlingsplan. Ett Finsamfinansierat jämställdhetsprojekt i Malmö. Slutrapport, version 1.0.



*samverkan mellan flera. Men vi har framgång med alla våra processer på ett eller annat sätt. Förhoppningsvis har man en metod – när det gäller handläggning av grupper av individer”<sup>20</sup>.*

I rapporten ”Temporära organisationer för permanenta problem” granskas sju ESF-projekt som alla fokuserat på målgruppen ”unga långt ifrån arbetsmarknaden”<sup>21</sup>. I rapporten görs en distinktion mellan mer kortsiktiga projektmål – som ofta mäts genom antalet deltagare som skrivs ut till arbete eller studier, och effektmål, som rör vilken effekt projektet har på längre sikt. Implementeringsarbetet stötte på många hinder trots att projekten bidrog till att många från målgruppen fick arbete eller började studera.

*”Slutsatsen blir att projekten kan beskrivas som blytunga när det gäller att nå projektmål – mycket energi och pengar läggs på att få projektdeltagarna i arbete eller studier – men som fjäderlätta när det gäller att nå effektmålen och implementeras i ordinarie verksamheter”.*

En framträdande utmaning i implementeringsarbetet som beskrivs i rapporten är hur temporära organisationer (projekt) och permanenta organisationer drivs av olika logiker. Skillnaderna orsakar ofta inte några särskilda problem under projektperioden men problem uppstår vid projektets slut (se figur 8 nedan).

*”Verksamheter som bygger på olika logiker har svårt att utbyta erfarenheter, då de skapar olika tanke- och handlingsmönster, vilket resulterar i att erfarenhetsspridningen antingen ”rinner ut i sanden” i medveten tystnad eller får sin överlevnad i ett nytt projekt”<sup>22</sup>”*

Figur 8: Logikkrock vid projektslut



En ofta förekommande kritik som framförs i utvärderingar av projekt genom åren är att implementeringsarbetet påbörjas för sent. Samtidigt kännetecknas många projekt av att de har en innovativ prägel där nya arbetsmetoder ska prövas på nya målgrupper. Huruvida projektet eller arbetssättet ens är värt att implementeras – om projektet så att säga levererar och uppnår projektmålen – får man ofta reda på i ett ganska sent skede. Styrgruppens utmaning blir att hålla implementeringsfrågan levande under projekttiden och att diskutera hur en implementering skulle kunna se ut om projektet visar sig vara framgångsrikt.

<sup>20</sup> Karen Ask, utvärdering, årsrapport, Unga kvinnor

<sup>21</sup> Temagruppen unga i arbetslivet, Temporära organisationer för permanenta problem, 2013.

<sup>22</sup> Ibid

Organisationsförändringar, personalomsättningar, eldsjälarna som försvinner, förändringar i Finsams styrelse, kan dock drastiskt och snabbt förändra förutsättningarna för implementeringsarbetet. Samordningsförbunden är överlag överens om att projektformen behövs för att testa ny verksamhet eller för att utveckla en specifik metod. Samtidigt finns det en uttalad ”projektrötthet” men anledning av ovanstående nämnda utmaningar. Många samordningsförbund har därför börjat finansiera mer långsiktiga satsningar som bättre kan stå emot och hantera förändringar i omvärlden. Samverkansstrategin har benämnts som ”integrerad samverkan” och inbegriper ofta någon form av samlokalisering mellan Finsams parter. Vissa samordningsförbund arbetar tidigt intensivt med att klargöra om en insats kan genomföras i ordinarie verksamhet vid projektets slut. Tanken är att parterna har ett samlat ansvar i frågan och samordningsförbundets uppgift är att hjälpa dem att ta detta ansvar. I Jämtlands län samordningsförbund utgår man från att projekt kan komma att genomföras i den ordinarie verksamheten eftersom de som deltar i projektet arbetar inom myndigheternas ordinarie verksamhet. I insatsen REKO, som FINSAM i Malmö finansierar under 2017–2018, har projektägarna byggt in en implementeringsmodell där stödet från Finsam successivt trappas ner. Tanken är att den verksamhet som byggs upp under projekttiden ska fortsätta i sin helhet efter att projektet avslutats.

**Att fundera kring:**

- Hur kan förbundet arbeta smart med implementeringsfrågan?

## **Samarbete med sjukvården**

FINSAM i Malmö har genom åren finansierat en rad olika projekt där sjukvården spelat en central roll i samverkansarbetet. Samtidigt som samarbetet och dialogen med psykiatrin många gånger fungerat bra, har det visat sig svårare att få med primärvården i den finansiella samordningen. Många samordningsförbund har gått så långt som att påstå att primärvården inom ramen för Finsam har lämnat ”walkover”<sup>23</sup>.

Behovet av ett välfungerande samarbete med sjukvården är stort hos Finsams parter. Andelen av de arbetssökande hos Arbetsförmedlingen som tillhör utsatta grupper ökar och beräknas utgöra 75% av alla inskrivna på Arbetsförmedlingen år 2018. Nästan hälften av alla som uppstår försörjningsstöd i Malmö har en aktuell kontakt med sjukvården och andelen av försörjningsstödstagare som lider av psykisk ohälsa är stor.

Under FINSAM i Malmös 10 år vittnar många tertiärrapporter från olika insatser om att närvaron och engagemanget från sjukvården brustit. Det finns dock flera projekt där sjukvården varit en drivande projektägare och en i allra högsta grad aktiv part. Nämnas kan TiM (Teamsamverkan i Malmö), Unga kvinnor, Möjlighetsmottagningen, LOA och ACT-teamet, för att bara nämna några. Ett annat projekt, som finansierades under 2013–2016 var Unga vuxna – ett nytt sätt att tänka. Projektet drevs av en vårdcentral och syftade till att ta fram en arbetsmetod tillsammans med socialtjänsten för att stötta unga vuxna ut i självförsörjning. Den stora personalomsättningen och omorganisationen på individ- och familjeomsorgen skapade dock stora hinder på vägen. Att enbart förlägga problemet hos sjukvården är således att göra det alldeles för lätt för sig.

Utmaningarna i samverkan med sjukvården och då kanske främst primärvården är flera. Varje vårdcentral är autonom, vilket bland annat innebär att de bär vårdenhetens ekonomiska ansvar. Med limiterade ekonomiska ramar prioriteras det som på kort sikt genererar ekonomi – och dit räknas ofta inte samverkan. I Malmö finns det ett 30-tal vårdcentraler. Eventuella insatser finansierade av FINSAM i Malmö behöver ta hänsyn till konkurrensneutraliteten, vilket innebär att alla invånare i Malmö ska ha samma möjlighet att delta i samverkansinsatser oberoende av vilken vårdcentral de listat sig på. Det får inte heller förekomma någon särbehandling mellan privata och offentliga vårdenheter.

### **Att fundera kring:**

- Hur kan man skapa ett bättre samarbete med sjukvården?

---

<sup>23</sup> Uppföljning av Finsam, socialförsäkringsutskottet, 2015