

Enheten för sjukförmåner
Ann-Christin Jans
ann-christin.jans@inspsf.se

Plan för utvärdering av samordningsförbundens verksamhet på individnivå

I regleringsbrevet för 2017 fick Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) i uppdrag av regeringen att ta fram en plan för utvärdering av samordningsförbundens organisering och verksamhet. Den 27 april 2017 lämnade ISF in en plan för utvärderingen till Socialdepartementet.

Planen för utvärderingen innehöll tre fristående delar:

- samordningsförbundens organisation och verksamhet i dag,
- effekter av samordningsförbundens verksamhet på kommunnivå,
- effekter av samordningsförbundens insatser på individnivå.

Skälen till uppdelningen var flera, dels skiljer sig utvärderingarna och tidsramarna åt i de olika delarna, dels var osäkerheten stor rörande möjligheten att utvärdera effekterna av samordningsförbundens insatser på individnivå.

Osäkerheten rörande möjligheten att genomföra en effektutvärdering av förbundens verksamhet på individnivå medförde att planen var ofullständig när den lämnades in och för denna del av utvärderingen bad ISF om mer tid. När regeringen den 22 juni 2017 beslutade att ge ISF i uppdrag att utvärdera samordningsförbundens verksamhet i enlighet med den plan som lämnats in till regeringen fick ISF även i uppdrag att återkomma med en fullständig plan för utvärdering av samordningsförbundens insatser på individnivå. Planen ska redovisas senast den 15 november 2017 och ska utgöra ett underlag för regeringens ställningstagande angående genomförande och redovisning av en sådan utvärdering.

Effekter av samordningsförbundens verksamhet på individnivå

ISF:s bedömning är att det krävs en experimentell ansats för att mäta effekter av förbundens verksamhet på individnivå. Ett viktigt skäl är att det saknas ett heltäckande register med bra kvalitet över de individer som är i behov av insatser som finansieras av förbunden. De individer som får del av insatser har en komplex bakgrund och väljs ofta ut på egenskaper såsom t.ex. motivation vilket är en egenskap som inte kan observeras i

register men som har stor betydelse för hur det går för individerna efter att de tagit del av insatser. Att individer väljs ut på information som inte går att återfinna i register innebär att det är svårt, för att inte säga omöjligt, att skapa en kontrollgrupp med individer som har samma egenskaper som de som får del av insatser.

Med en experimentell ansats randomiseras, slumpas, individer till att antingen få en insats eller inte, eller mellan olika insatser. Genom att man randomiserar individer får man två grupper: en behandlingsgrupp som får en insats (eller en viss typ av insats) och en kontrollgrupp som inte får en insats (eller en annan typ av insats). Fördelen med detta tillvägångssätt är att systematiska skillnader (såväl observerbara som icke-observerbara) mellan deltagare och icke-deltagare elimineras. Skillnader i utfall mellan grupperna (till exempel om individen närmat sig arbetsmarknaden eller upplever bättre hälsa) kommer således enbart bero på insatsen.

Viktiga förutsättningar och frågor för utvärderingen

Ett flertal viktiga förutsättningar måste vara uppfyllda för att en experimentell ansats ska vara befogad och kunna genomföras.

- En viktig förutsättning är att samordningsförbunden anser att det är önskvärt och möjligt att genomföra en effektutvärdering av den verksamhet som de finansierar på individnivå. Utan förbundens medgivande och medverkan kommer det inte att vara möjligt att på ett tillförlitligt sätt utvärdera verksamheten på individnivå.
- Vad ska utvärderas? Det är viktigt att den eller de insatser som utvärderas är så homogena som möjligt. I annat fall blir det svårt att avgöra vad som ger upphov till de eventuella resultaten. Förbund som ingår i utvärdering kan undanta såväl insatser som delar av en målgrupp givet att man kommer överens om detta innan.
- En viktig fråga är vad kontrollgruppen ska erbjudas och när.
- En annan viktig förutsättning är att randomiseringen fortlöpande kan skötas på ett enkelt och effektivt sätt. Eftersom det inte finns några tillgängliga register som kan fånga in de målgrupper som samordningsförbunden riktar sig till måste randomiseringen ske antingen hos förbunden eller hos parterna. Det senare ställer stora krav på att de som ska randomisera inte väljer bort individer som ingår i målgruppen (så att målgruppen blir skev) eller randomiserar individer som inte tillhör målgruppen (vilket gör det svårt att generalisera resultaten).
- Ytterligare en viktig förutsättning är att urvalet är så stort att eventuella effekter kan mätas med tillförlitlighet och precision. För att öka möjligheten att lära från experimentet bör antalet individer vara så stort att det kan brytas ner och analyseras för olika delgrupper av deltagare, exempelvis kvinnor och män, försörjning

vid start och individer med olika behov av rehabiliterande samverkan som t.ex. individer med psykisk ohälsa och långtidssjukskrivna. Ju mindre samordningsförbund (lägre volymer) som ingår i utvärderingen desto längre tid måste utvärderingen fortgå för att urvalet ska bli tillräckligt stort.

- De som tar del av samordningsförbundens insatser står som regel långt ifrån arbetsmarknaden. Fokus för utvärderingen bör därför vara i vilken utsträckning insatser som finansieras av samordningsförbunden flyttar fram deltagarnas positioner på arbetsmarknaden. Att komma närmare arbetsmarknaden har olika innebörd för olika deltagare. För vissa kan det betyda att man påbörjar ett arbetsmarknadspolitiskt program, prövar en praktik, får ett subventionerat arbete eller börjar studera medan det för andra kan innebära att de skriver in sig på Arbetsförmedlingen eller kvarstår i arbetskraften. I de allra flesta fall går det att finna information om dessa positionsförflyttningar i befintliga register hos Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Statistiska centralbyrån (SCB). I de fall individer som står långt ifrån arbetsmarknaden närmar sig arbetsmarknaden utan att detta ger avtryck i registren kommer ovanstående utfallsmått inte att kunna användas för att fånga in detta. I dessa fall skulle ett komplement kunna vara att försöka mäta individernas positionsförflyttningar genom *självskattning*, dvs. att deltagarna får svara på ett antal frågor om hur de ser på sina möjligheter, hur de mår m.m. före, under och efter att de deltagit i en insats som finansierats av förbunden. Även de som leder eller håller i insatser bör få svara på frågor om hur de ser på varje enskild deltagares möjligheter i början av, under och i slutet av insatsen. Motsvarande frågor måste även ställas till de som ingår i kontrollgruppen. Hur man på bästa sätt ska komma i kontakt med individer i kontrollgruppen och få till stånd en självskattning av deras förmåga vid motsvarande tidpunkter när de är hos den part som remitterat dem till samordningsförbundet är en fråga som måste lösas.
- Analysen av experimentet kommer att kräva tillgång till data på individnivå, både i form av data från enkäter för självskattning (se ovan) och registerdata, för de individer som ingår i behandlingsgruppen och i kontrollgruppen. Det innebär att projektet kommer att genomgå en etikprövning, och att samtycke kommer att krävas av dem som omfattas av utvärderingen.
- Ska samordningsförbunden erbjudas ekonomisk kompensation för sin medverkan? En utvärdering kommer att innebära ett stort merarbete under en begränsad tidsperiod för de förbund som deltar. Förbunden bör eventuellt kompenseras för detta. Hur mycket och när är en fråga som behöver ses över.

Undersökning av genomförbarhet: från norr till söder - nationell spridning hos kontaktade samordningsförbund

Som framgår av ovan finns det ett antal förutsättningar som måste vara uppfyllda för att ett randomiserat experiment ska kunna genomföras på ett bra sätt och för att resultaten från experimentet ska vara tillförlitliga. I planen som ISF lämnade till Socialdepartementet den 27 april bad ISF om mer tid för att undersöka förutsättningarna för att genomföra en effektutvärdering. ISF har valt att använda tiden till att undersöka hur förutsättningarna ser ut hos ett urval av samordningsförbunden.

Vid samråd med Socialdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet och med Nationella rådet för finansiell samordning framkom önskemål om att en utvärdering av samordningsförbundens verksamhet på individnivå ska vara nationell och att utvärderingen inte ska koncentreras till ett eller enstaka samordningsförbund eller till samordningsförbund inom ett och samma geografiska område.

För att undersöka förutsättningarna att genomföra en effektutvärdering har ISF därför dels deltagit på en konferens för samordningsförbunden i Västra Götaland den 5 maj 2017, dels valt ut och träffat förbundschefer vid 12 av de stora samordningsförbunden¹ under september och oktober månad 2017. De samordningsförbund som ISF har träffat är: *Delta, Göteborg Centrum, Insjöriket, Malmö, Samspelet, Stockholms Stad, Syd Närke, Uppsala, Umeå, Västerås, Västra Östergötland och Östra Skaraborg*. Förbunden har valts ut med hänsyn till geografisk spridning och storlek på verksamheten i SUS data². Förbund som är starkt involverade i ESF-projekt har exkluderats eftersom dessa är involverade i olika typer av projekt och uppföljningar som gör det svårt att genomföra en effektutvärdering vid dessa förbund. Observera att fler samordningsförbund kan komma att kontaktas ifall det skulle bli aktuellt med en utvärdering.

Vid konferensen och vid träffarna med i första hand förbundscheferna vid de utvalda samordningsförbunden har utgångspunkten varit att diskutera hur vi ska kunna säkerställa att det finns förutsättningar för att genomföra utvärderingen med en experimentell ansats. Vid dessa tillfällen har ISF diskuterat förutsättningarna för två alternativa ansatser: (i) randomisera individerna till att antingen få en insats som finansieras av förbunden eller behöva vänta på en sådan insats eller att (ii) randomisera individerna mellan olika insatser.

I våra samtal med samordningsförbunden framkom tidigt att det senare alternativet skulle bli mycket svårt att genomföra. Skälet är att målgrupperna är för små och att det är svårt att hitta flera likvärdiga

¹ ISF har i de flesta fall träffat förbundschefer vid samordningsförbunden men även personal från förbundens kanslier samt i ett fall även träffat företrädare för parterna (FINSAM Malmö).

² SUS (Sektorsövergripande system för Uppföljning av samverkan och finansiell Samordning inom rehabiliteringsområdet), det myndighetsgemensamma uppföljningssystemet. I SUS finns information om hur samordningsförbunden använder sina resurser, vilka insatser förbunden genomför, målgrupper för dessa samt information om individerna som genomgår dem. En svaghet med SUS är att kvaliteten på uppgifterna i datasystemet varierar.

insatser som riktas till en och samma målgrupp. I samtalen framkom att bäst förutsättningar har alternativ (i) där individer randomiseras antingen till en behandlingsgrupp som får en insats direkt eller till en kontrollgrupp inom vilken individerna måste vänta på någon insats. Hur länge individerna ska vänta kan diskuteras men en rimlig väntetid är sex månader.

Samtliga förbundschefer vid de samordningsförbund som ISF har haft kontakt med är försiktigt till mycket positiva till att delta i en effektutvärdering. Förutsättningarna att medverka skiljer sig dock åt mellan förbunden.

ISF föreslår: utvärdering av samordningsteam

Vid träffarna med förbunden har det framkommit att flera av samordningsförbunden har samordningsteam (även kallat samverkans-, mottagnings- eller coachningsteam, och ibland även "en väg in") kopplat till jobbtorg eller annan verksamhet hos någon av parterna. Syftet med teamen är att fånga upp individer med behov av rehabiliterande samverkan och att förhindra att individerna hamnar mellan stolarna. Teamen består vanligen av företrädare från parterna som är specialister på parternas verksamhet. I förbund där dessa team finns remitterar parterna individer till teamen som därefter gemensamt upprättar en handlingsplan i syfte att fånga upp individerna och hjälpa dem att närma sig arbetsmarknaden. Hos en del förbund finns koordinatörer kopplat till teamen vars roll är att säkerställa att individerna verkligen får del av det stöd och de insatser som teamet kommit överens om. I samordningsförbund där man inte har dessa team remitterar parterna individer direkt till insatser hos varandra.

Ur utvärderingssynpunkt skulle det vara fördelaktigt att förlägga randomiseringen till samordningsteam. Dels för att teamen fångar in det övergripande målet med samordningsförbundens verksamhet, det vill säga samverkan mellan parterna i syfte att föra individerna närmare arbetsmarknaden, dels för att det skulle göra det möjligt att på ett enkelt och effektivt sätt randomisera individer till samverkansmöten och kontrollgrupp. Eftersom det enbart är teamet som randomiserar efter att de mottagit remisser från parterna går det att minimiera antalet personer som utför randomiseringen. Detta ökar sannolikheten för att så många som möjligt av de individer som ingår i målgruppen verkligen randomiseras till samordningsteam och kontrollgrupp.

ISF anser att det finns goda möjligheter, med hänsyn till verksamhet och möjlighet till randomisering med den av ISF förordade strategin, att genomföra en effektutvärdering i åtta av de tolv samordningsförbund som myndigheten träffat under hösten. Det innebär att det finns samordningsförbund från norr till söder som med hänsyn till verksamhet och möjlighet till randomisering har goda möjligheter att delta i en effektutvärdering av förbundens insatser på individnivå. Mer eller mindre samtliga av tilltalade förbund upplever dessutom att det finns betydligt fler individer som är i behov samverkande rehabilitering än de som får del av insatser via förbundens finansiering. Hos flera förbund är det väntetid till olika insatser. Det innebär att det skulle vara möjligt för förbunden att

utöka målgruppen så att de efter randomisering, låt säga där hälften får insatser direkt och hälften får vänta i en kontrollgrupp, kan upprätthålla samma volymer på insatserna som tidigare.

Det finns dock fortfarande en mängd frågor som behöver lösas och klaras ut för att en effektutvärdering ska kunna genomföras på bra sätt. Skulle regeringen fatta beslut om att utvärderingen ska genomföras kommer ISF att arbeta vidare med dessa frågor och återigen kontakta de förbund som i nuläget visat intresse och då inte endast förbundscheferna utan även förbundens styrelser.

En möjlig tidsplan

Att genomföra en utvärdering av samordningsförbundens verksamhet på individnivå är önskvärt och ser enligt ISF:s bedömning även ut att vara genomförbart. I nuläget finns det en design för utvärderingen som myndigheten både tror på och som känns genomförbar efter diskussioner med utvalda samordningsförbund.

Ett antal frågor kvarstår dock att lösa. För att undvika onödiga misstag och för att få viktiga lärdomar på detaljnivå inför designen av effektutvärderingen föreslår ISF att en nationell utvärdering föregås av en pilotstudie. Givet att regeringen fattar beslut om att ISF ska genomföra en utvärdering av samordningsförbundens verksamhet på individnivå och beslut om detta fattas i slutet av år 2017 eller i början av år 2018 bör ISF kunna fastställa var en pilot av utvärderingen ska genomföras, få samtycke och klartecken till en pilot, lämna in en etikprövning samt starta upp en pilotverksamhet hos ett utvalt samordningsförbund under senhösten 2018. Utvärdering av piloten, i första hand för att stämna av att design och upplägg fungerar som tänkt, och avstämning med Socialdepartementet planeras till senhösten 2018. Därutöver kan det vara lämpligt med ytterligare avstämnings med Socialdepartementet i samband med uppstart och avslut av det fortsatta experimentet.

Parallellt med detta arbete bör de samordningsförbund där ISF anser att det finns goda möjligheter för en utvärdering kontaktas för att säkerställa om det är möjligt för dem att medverka i utvärderingen. Efter att piloten utvärderats, avstämningen skett med regeringen, design för utvärderingen färdigställt och det fastställts vilka samordningsförbund som skall ingå i utvärderingen lämnas etikprövning in i början av år 2019. Avstämning sker med Socialdepartementet när experimentet ska starta.

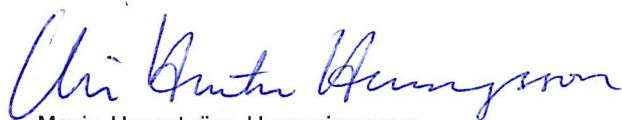
Därefter påbörjas arbetet med att starta upp utvärderingen (experimentet). Start för experimentet planeras till 1 april 2019. Hur länge experimentet ska pågå beror på vilka samordningsförbund som kommer att delta samt i vilken utsträckning målgrupper och insatser ska undantas från utvärderingen. Ur administrativ synvinkel är det mer fördelaktigt med ett fåtal förbund men ju färre samordningsförbund som omfattas desto längre måste experimentet pågå. Rimligt är att räkna med att experimentet kommer att pågå under ett år för att det ska komma upp i tillräckligt höga volymer av deltagare. Det innebär att experimentet troligen kommer att

pågå fram till och med slutet av mars 2020. I samband med att experimentet avslutas sker ytterligare en avstämning med Socialdepartementet. I samband med detta påbörjas även arbetet med analysen och fastställandet av effekterna från förbundens verksamhet.

Då de individer som tar del av förbundens verksamhet står långt ifrån, och ibland mycket långt ifrån, arbetsmarknaden samtidigt som insatserna i många fall är långa kommer det att behövas en lång uppföljningstid för att det ska vara möjligt att identifiera effekter av samordningsförbundens insatser. En utvärdering av de kortsiktiga effekterna av experimentet baserat på individernas (deltagarnas och kontrollgruppens) självskattning före, under och efter att de genomfört en insats som finansierats av samordningsförbunden kan dock analyseras tidigare och bör kunna redovisas hösten år 2020 medan de långsiktiga effekterna kan redovisas i slutet av år 2021.

Ett randomiserat experiment kommer att kräva en stor insats av alla inblandade parter. Randomisering hos samordningsförbunden, kontroll och uppföljning för att säkerställa att allt löper på som det ska, sammanställning och analys av hur experimentet fortlöper, skattningar av deltagares och kontrollgruppens positionsförflyttningar genom självskattning kommer att kräva tid och resurser hos deltagande samordningsförbund, parterna (Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommuner och landsting) och ISF. Därtill kommer icke försumbara kostnader för att följa upp de aktiviteter som deltagarna och kontrollgruppen tar del av under experimentet samt kostnader för att följa utfallet för individerna i register hos Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och SCB.

En fråga som behöver klargöras är om samordningsförbunden ska kompenseras för de extra kostnader som utvärderingen kommer att medföra och i så fall med hur mycket. Genomförandet av experimentet (planering, pilot, hantering av självskattningsenkäter, planering av uppstart samt kontinuerlig uppföljning och dokumentering) kommer även att medföra att ISF måste förstärka bemanningen med ytterligare två årsarbetare (koordinatorer) under en tvårsperiod. Eftersom detta skapar behov av en annan typ av kompetens än den som för närvarande finns på ISF uppstår ett rekryteringsbehov. Med tanke på ISF:s nuvarande ekonomiska läge kan en sådan rekrytering vara svår att genomföra utan ytterligare finansiering. På längre sikt riskerar också ett uteblivet tillskott av medel att leda till att andra angelägna projekt trängs undan.



Maria Hemström-Hemmingsson
Generaldirektör



Dan Ljungberg
Projektansvarig chef



Ann-Christin Jans
Projektledare