

SAMORDNING

KITTET I VÄLFÄRDSBYGGET

OLA ANDERSSON,
KERSTIN ALNEBRATT
JOHAN JONSSON

RAPPORT 5 2014



Tankesmedjan Tiden
www.tankesmedjantiden.se
© Tankesmedjan Tiden
Layout: Johan Resele/Global Reporting
Tryck: Linderoths Tryckeri AB, Vingåker 2014
ISBN: 978-91-980114-1-8

Innehåll

Sammanfattning.....	5
1. Välfärden fungerar inte för alla.....	7
2. Samverkan är viktig för välfärden.....	8
2.1 Samverkan behöver relevant styrning och ledning.....	8
2.2 Samverkan och konkurrensutsättning.....	8
2.3 Minskat poliskt inflytande.....	8
3. Samverkan i backspegeln.....	9
3.1 Ett försök till finansiell samordning (SOCSAM).....	9
4. Fördjupad samordning i välfärden - Finsam.....	9
4.1 Vad innebär Finsam?.....	10
4.2 DELTA-metoden och andra exempel.....	11
4.3 Nationella rådet.....	11
4.4 Nationella nätverket NNS.....	12
4.5 Hur fungerar Finsam i praktiken.....	12
5. Varför har inte samordningen fått större genomslag?.....	12
5.1 Urholkad finansiering.....	13
6. Finsam behöver utvecklas och förstärkas och strukturen användas.....	13
6.1 Finsam behöver utvecklas.....	14
6.1.1 Välfärden behöver ett lokalt perspektiv.....	14
6.1.2 Individuella behov kräver anpassade åtgärder.....	14
6.1.3 Skattebasen behöver breddas.....	14
6.2 Finsam behöver förstärkas.....	14
6.2.1 Ge styrelsen förtydligat ansvar.....	14
6.2.2 Utveckla ägarsamrådet.....	15
6.2.3 Forskning, utvärdering och uppföljning.....	15
6.3 Använd Samordningsförbunds struktur.....	15
6.3.1 En länk i den gemensamma finansieringen.....	15
7. Slutsatser.....	16
7.1 Använd det förebyggande uppdraget!.....	16
7.2 Konkreta förslag till förbättringar av Finsam:.....	16
Bilaga.....	18
Referensförteckning.....	22

SAMORDNING

KITTET I VÄLFÄRDSBYGGET

Sammanfattning

Varför ska det behöva gå så långt?

– Om det går att organisera välfärden

så att lidande inte uppstår

- varför gör vi inte det?¹

HURKAN VI organisera välfärden så att resultatet för både individer och samhälle blir så optimalt som möjligt? Den enkla frågan är utgångspunkten för denna rapport. Vi vill lyfta fram en möjlighet att utveckla välfärden så att risken att människor ska ”hamna mellan stolarna” minskar och kvaliteten ökar. En möjlighet som funnits sedan 2004 genom Finsam – lagstiftningen om samordningsförbund, men som på många sätt verkar ha glömts bort politiskt.

Vi vill återuppväcka den politiska diskussionen om samverkan. Vi menar att samverkan är helt avgörande för att lösa flera av de djupstrukturella problem som Sverige står inför. Genom samverkan kan välfärden utvecklas och den politiska räckvidden öka. Samtidigt hävdar vi att det krävs ett omfattande politiskt engagemang om de möjligheter som finns ska kunna tas tillvara och bli något mer än tillfälliga projekt och lokala exempel.

Det finns idag 83 samordningsförbund där 225 av landets 290 kommuner ingår.² Verksamheten vänder sig i första hand till dem som av olika anledningar hamnat långt ifrån arbetsmarknaden. Förbunden når 37 000 invånare med direkta insatser, vilket är ungefär lika många som idag finns inom Fas 3. Finsam kostar en bråkdel av vad Fas 3 kostar och uppvisar dessutom väsentligt bättre resultat. Därutöver finansieras insatser av mer strukturell art som skapar förutsättningar för handläggare att samarbeta mellan de olika myndigheterna vilket underlättar för människor som har en sammansatt problematik och behöver stöd av mer än en myndighet. Men samordningsförbunden skulle kunna göra så mycket mer!

Trots goda resultat och fler förbund har den ekonomiska ramen för Finsam minskat från 3,6 miljarder till 560 miljoner. Det politiska intresset verkar, trots ökade behov, snarare minska än öka. Rapporten visar hur det blev så och vad detta fått för kon-

sekvenser. I rapporten presenteras förslag på hur Finsam, om det användes systematiskt, inte minst på arbetsmarknadsområdet, skulle kunna bidra till minskade klyftor och att ge fler möjlighet att delta. Vidare redovisas vad som krävs för att nå dit – politiskt, ekonomiskt och organisatoriskt.

Samordningsförbunden har alla förutsättningar att bli ett kraftfullt nav i utvecklingen av den gemensamma välfärden. De kan också bli ett verktyg för att finna nya former för politisk styrning bortom influenserna från New Public Management. Om så ska ske krävs:

■ Förstärkt politiskt ledarskap

Såväl staten som kommuner och landsting måste på ett helt annat sätt än idag säkerställa att det i samordningsförbundens styrelser finns politisk kraft med mandat att fatta beslut. På central nivå krävs att samordningsfrågorna får en fast struktur såväl i regeringskansliet som bland myndigheterna. Det måste säkerställas att uppdragen till de myndigheter som ingår i samordningsförbundens verksamheter främjar samverkan.

■ Resurser som står i paritet med uppdragen

Första steget måste vara att återställa den ekonomiska nivån som fanns när lagstiftningen infördes. Därutöver kan Samordningsförbunden med fördel användas för riktade insatser. Dessa kan vara både geografiskt riktade till orter eller delar av landet med specifik problematik, eller generella för insatser till definierade målgrupper.

■ Forskning, utvärdering och uppföljning

Inom myndigheter sker uppföljning per prestation, (hur många i åtgärd) och budgetbalans i myndigheten. Samverkan bör också följas upp utifrån resultat för individen (fick hen jobb, blev hen frisk) och ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Modeller för detta måste utvecklas. Som plattformar för metodutveckling

¹ Den retoriska frågan ställde Marie Fridolf vid en hearing med riksdagens socialförsäkringsutskott och arbetsmarknadsutskott under försöksperioden. Marie Fridolf

² Dec 2013, <http://www.susam.se/finsam/aktuellt>

av såväl insatser som styrning i och av välfärden behöver verksamheten också följas upp med forskning och utvärdering för att sprida goda resultat.

Mycket av detta är teknik eller förvaltningspolitik. Att organisera den gemensamma välfärden så att den kommer oss alla till del när den behövs som bäst. I grunden handlar det emellertid om

- att återupprätta tilltron till det gemensamma
- att stärka politikens möjligheter att bygga ett solidariskt samhälle
- att se till att varje skattekrona används till det den var tänkt.

Vi ser det som ett sätt att låta människors känsla för jämlikhet och rättvisa – den svenska folksjälen – få större avtryck i den politiska retoriken men också i den vardagliga praktiken.

1. Välfärden fungerar inte för alla

DEN SVENSKA VÄLFÄRDEN fungerar bra för de flesta. Alltför ofta uppstår däremot problem för de människor som ha de största behoven. Inte sällan faller den med komplexa problem mellan stolarna i en svärgenomtränglig byråkrati. Man kan säga att välfärden fungerar som sämst för de som behöver den bäst.

Det är framförallt när människor drabbas av en mer sammansatt problematik som välfärdssystemen inte fungerar. Det leder till stora ekonomiska problem, både för den enskilde och för samhället. Minst lika allvarligt är att det urholkar förtroendet för den gemensamma välfärden. I förlängningen riskerar det att minska tilltron till det demokratiska systemet.

Välfärdssverige har problem av strukturell art. Det handlar om hur vi styr och har organiserat välfärden men också om att arbetsmarknaden i dag ser annorlunda ut jämfört med förr. Dessa problem går inte att hantera med enbart konjunkturella åtgärder. Samhället går i nuläget miste om stora intäkter samtidigt som resurserna behöver användas till behov som egentligen inte hade behövt uppstå. Det saknas en helhetsyn på hur resurserna används. Denna brist riskerar att urholka känslan av jämlikhet och rättvisa.

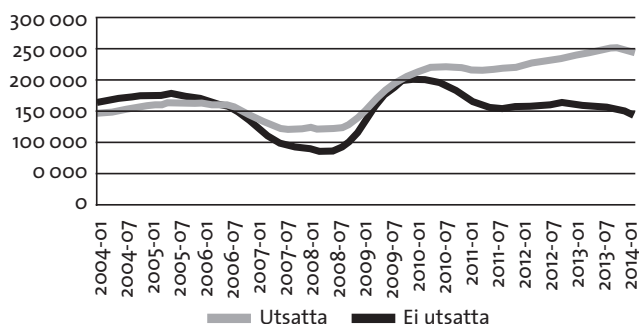
Gruppen med sammansatt problematik har inte blivit mindre under senare år, tvärtom. Arbetslösheten har bitit sig fast på en historiskt hög nivå och ligger idag över 8 %. Långtidsarbetslösheten har under 2010-2011 ökat med 70 procent. För de grupper som är särskilt utsatta blir det allt svårare att etablera sig på arbetsmarknaden. Avståndet till de som inte är utsatta ökar. Antalet som förtidspensioneras har minskat, men istället har 77 000 utförsäkrats ur sjukförsäkringen. Över 35 000 har placerats i Fas 3.³

Samverkan mellan olika välfärdsaktörer på lokal nivå har visat sig ge möjligheter till mer anpassade och individualiserade lösningar som fungerar bättre långsiktigt. I den här rapporten vill vi visa på fördelarna med en redan fungerande modell för samverkan, lagstiftningen Finsam (Lagen om finansiell samordning). Genom en förbättring och effektivisering av lagstiftningen kan Finsam tillgängliggöras och bli ett mer systematiskt arbete för samverkan mellan myndigheter på lokal nivå.

I förlängningen skulle välfärden bli mer kostnadseffektiv och individanpassad snarare än den i nuläget mer generellt anpassade välfärd som exempelvis Fas 3 illustrerar.

Det är detta vår rapport syftar till att diskutera. Utifrån författarnas erfarenheter av konkret arbete med Finsam görs nedan en genomgång av hur samordningsmodellen har tillkommit, vad den i praktiken innebär och hur den fungerar. En diskussion om vad samordning kan bidra med och vilka effekter det kan ge, liksom varför riktade, lokala och individanpassade lösningar snarare än generella lösningar i välfärden är att föredra. Slutligen görs en genomgång av de förslag som rapportförfattarna anför för en mer effektiv samordning av svensk välfärd med tydliga politiska indikationer.

Inskrivna arbetslösa i utsatta grupper och övriga inskrivna arbetslösa (Januari 2004-februari 2014) Källa: Arbetsförmedlingen.⁴



³ <http://www.arbetsformedlingen.se/>

⁴ Med utsatta grupper menas förgymnasialt utbildade, äldre 55-64 år, utomeuropeiskt födda och personer som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

2. Samverkan är viktig för välfärden

SAMARBETE MELLAN MEDARBETARE inom välfärdens institutioner är ofta avgörande för att vi som invånare skall få de insatser som motsvarar våra behov. Detta samarbete har blivit allt viktigare genom en ökad specialisering och uppdelning av ansvaret mellan myndigheter.⁵ Behovet av samarbete mellan handläggare och samverkan mellan myndigheter är inget nytt utan har i princip funnits så länge som vi haft en uppdelning av ansvaret mellan stat och kommun och mellan myndigheterna inom dessa.

2.1 Samverkan behöver relevant styrning och ledning

Varje förändring som innebär en centralisering av en organisation får konsekvenser på det lokala planet. Avvägningen lokalt - centralt får en ny balanspunkt. Detta har blivit särskilt uppenbart när tankegodset från New Public Management (NPM) har applicerats inom välfärdmyndigheterna. Utvecklingen med NPM innebär att produktionsmål och ekonomi har överordnats välfärdens syften. Budgeten har blivit målet i stället för medlet. Målformuleringar innehåller produktionskrav och budgetkrav snarare än mål för välfärdarbetet.⁶

Detta behöver naturligtvis inte alltid vara negativt. Produktion och produktivitet är förhållandevis lätta att mäta men användningen borde förutsätta att den har föregåtts av en analys som resulterat i att produktiviteten har ett positivt samband med effektiviteten. Om inte detta är fallet kommer skattemedlen inte att användas optimalt.

Enligt forskningen kräver väl fungerande samverkan mellan myndigheter förtroende och tillit, gemensamma mål, kunskap om varandra och ett ledarskap som har en syn på sin verksamhet som sträcker sig utanför det egna uppdraget.⁷ Detta ger förutsättningar för medarbetare att kunna samarbeta med kollegor från andra myndigheter och kunna ta ett helhetsperspektiv på individens behov.

Generella och centraliserade styrmodeller kan med fördel användas vid verksamhet som består av relativt enkla arbetsuppgifter. När graden av komplexitet ökar och det professionella inflytandet på besluten är viktiga behövs andra styrmodeller. Modeller som skapar professionellt handlingsutrymme och ger överblick över olika åtgärder och ansvarsområden.

2.2 Samverkan och konkurrensutsättning

Hur påverkar införandet av marknadsliknande styrmodeller förutsättningarna för samverkan? Här har forskningen visat att en ökad marknadsisering av välfärdsinsatser skapar hinder för samverkanslösningar.⁸ Det medför ökade krav på mätning och en tro på att offentliga välfärdstjänster går att tydligt målsätta, följa upp och utvärdera. Då även mätningen har ett vertikalt perspektiv mäts inte det som sker utifrån det horisontella. Det blir viktigare att rapportera antal besök, behandlingar eller avslag på beslut än att ta reda på om individen har blivit frisk, fått egen försörjning eller ökat motivationen att förändra sitt liv.

En annan effekt av NPM är att olika former av ansvar, men inte befogenheter, flyttas ner i organisationen vilket får till följd att professionens möjlighet att utöva sitt yrke som läkare, lärare, polis mm begränsas.⁹ I förlängningen har vi en utveckling mot en minskad arbetsdelning med risk att allt fler skall göra allt mer olika uppgifter vilket riskerar att leda till en avprofessionalisering och ineffektivitet. Till detta kommer en växande byråkrati som i mångt och mycket lever sitt eget liv. Det som brukar kallas Audit society eller granskningsamhället.

Styrmodellerna med sina marknadsinslag har till viss del ersatt den politiska styrningen. Konsekvensen blir att politiken inte kan eller behöver ta ansvar för hur verksamheten utförs och vilka prioriteringar som behöver göras. Införandet av marknadsliknande styrsystem överlämnar prioriteringsfrågan till prissättarna eller produktivitetmätningarna. De marknadsiserade styrmodellerna stimulerar inte gränsöverskridande ansvarstagande eller helhetssyn på människors behov.

Riksbankens Jubileumsfond har uppmärksammat problematiken med NPM-influerade styrsystem¹⁰ visavi insatser för utsatta grupper, det vill säga grupper som omfattas av Finsam-lagstiftningen. Fonden har således avsatt 40 miljoner för forskning inom området och gjort en utlysning under våren 2014.

2.3 Minskat poliskt inflytande

Möjligheten till politisk styrning för att kunna hantera och möta välfärdens utmaningar har på många sätt urholkats under senare år. Behoven varierar dessutom stort över landet och mellan olika grupper i befolkningen. Det finns inget enskilt förslag som kan lösa alla problem. Att lappa och laga i välfärdssystemen fungerar inte heller. Det behövs lösningar som bevarar det som fungerar bra, och som samtidigt kan åstadkomma förändring av det som inte fungerar. För det krävs en insikt om att välfärdssystemen måste byggas lokalt, utifrån de förutsättningar som finns på olika orter och för olika människor, utan att för den skull äventyra rättssäkerhet och likabehandling.

Förstatligandet och centraliseringen av Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har lett till en ökad centralstyrning på bekostnad av det lokala inflytandet. En styrning som inte klarar av att stödja den enskilde handläggare när denne skall göra sina professionella överväganden utan snarare bidrar till att myndigheterna upplevs som fyrkantiga och byråkratiska. Den ökande andelen privata företag som tagit över ansvaret för utförandet har också bidragit till att politiken inte förmår att styra den skattefinansierade välfärden.

5 Om Samverkan – för utveckling av hälsa och välfärd redaktör Runo Axelsson Susanna Bihari Axelsson Studentlitteratur 2013

6 Artikelserie om vården i DN av Maciej Zaremba, 2013-04-24

7 Om Samverkan – för utveckling av hälsa och välfärd redaktör Runo Axelsson Susanna Bihari Axelsson Studentlitteratur 2013 kap 1

8 Om Samverkan – för utveckling av hälsa och välfärd redaktör Runo Axelsson Susanna Bihari Axelsson Studentlitteratur 2013 kap 21 Styrning och ansvar i utvärdering av samverkans effektivitet, Cecilia Lindholm

9 Om Samverkan – för utveckling av hälsa och välfärd redaktör Runo Axelsson Susanna Bihari Axelsson Studentlitteratur 2013 kap 21 Styrning och ansvar i utvärdering av samverkans effektivitet, Cecilia Lindholm 16 Kostnader för ojämlikhet i hälsa i Västra Götaland, En beräkning av vad socioekonomisk ojämlikhet i hälsa kostar samhället, Folkhälsokommittén, jan 2011

10 <http://www.rj.se/Forskningsnyheter/RJ-/2014/Utllysning-forskning-om-Styrning-och-granskning-av-det-offentliga/>

3. Samverkan i backspegeln

REDAN UNDER MITTEN av 80-talet initierades en diskussion om välfärdens institutioner där kritik framfördes mot den hierarkiska styrningen, den ökande byråkratiseringen och att den inte mötte invånarens behov. Kritiken möttes genom försök med ökad decentralisering, införande av styrningsmodeller som var mer marknadslika och en ökad grad av projektifiering.¹¹

Under 90-talet uppmärksammade flera statliga utredningar brister i samordning och samverkan mellan myndigheterna. Människor kom att ”falla mellan stolarna” eller slussas runt utan att någon tog ett helhetsansvar.¹² Detta yttrade sig genom långa köer, väntetider, dubbelarbete och oklara ansvarsgränser. Resultatet blev en bristande effektivitet och dåligt resursutnyttjande. Samtidigt minskade det lokala politiska inflytandet och det pekades på behovet av öka det demokratiska inslaget i välfärden för att få en ökad delaktighet.

3.1 Ett försök till finansiell samordning (SOCSAM)

I syfte att möta dessa problem startade 1994 en försöksverksamhet med politisk och finansiell samordning. Försöket hade stöd av en särskild lag och kom att kallas SOCSAM (Lokal försöksverksamhet med finansiell samordning¹³ mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst). Beställarförbund bildades på åtta platser runt om i landet. Förbunden skulle beställa samverkan mellan myndigheterna. I försöksverksamheten ingick Försäkringskassan, kommunernas socialtjänst och landstingens sjukvård. Arbetsförmedlingen ingick inte i försökslagen men eftersom dess roll var så central för uppgiften slöts lokala samarbetsavtal och förmedlingen blev adjungerad i de styrelser som ledde verksamheten på respektive ort.

Idén med beställarförbundet var att lägga samman en del av myndigheternas resurser och låta beställarförbundet styra över dessa så att man gemensamt skulle kunna organisera arbetet med utgångspunkt i invånarnas behov. Man ville skapa en struktur som gav möjlighet till långsiktighet och kontinuitet istället för tillfälliga projekt.

Beställarförbund som företeelse var unik genom att det var en juridisk person för både kommunala och statliga insatser. Syftet var inte att bygga en ny myndighet utan att bygga en struktur för samverkan mellan myndigheterna. En ny organisering snarare än en ny organisation. Beställarförbunden leddes av en politisk styrelse som ofta hade stark politisk förankring och kunde därmed skapa ett lokalt handlingsutrymme för att bättre styra välfärden. Försöksverksamheten bedrevs mellan åren 1994 – 2003.

Dävarande Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen hade uppdraget att utvärdera försöksverksamheten. Resultatet av utvärderingen påvisade behovet av en struktur för att få samverkan mellan myndigheter att hålla över tid och för att skapa kontinuitet. Denna struktur hade två viktiga komponenter; styrelsen med gedigen förankring i de ingående verksamheterna (politisk samordning), samt de gemensamma resurserna (finansiell samordning). Tillsammans skapade det förutsättningar som fick en avgörande betydelse för att kunna organisera myndigheternas insatser så att de motsvarade individen behov.

Resultaten var goda. Ingen av de verksamheter som beställarförbunden organiserade i samverkan var egentligen unika. Det

unika låg i att gemensamma verksamheter kunde skapas och finansieras över tid. Ofta handlade det om personalintensiva aktiviteter som gjorde att de människor som deltog kunde ta sig tillbaka till aktivitet och arbete. Aktiviteter som myndigheterna var och en för sig inte haft möjligheter att finansiera.

4. Fördjupad samordning i välfärden – Finsam

FINSAM ÄR DEN LAGSTIFTNING som blev resultatet av försöksverksamheten med SOCSAM. Lagen tillkom 2004 i syfte att åstadkomma samverkan mellan de stora välfärdsaktörerna – kommunen, landstinget, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Idén var enkel – sammansatt problematik kräver sammansatta lösningar.¹⁵ Genom att gå samman i samordningsförbund kan gemensamma insatser göras som bättre möter människors behov.

I dag finns 83 samordningsförbund där 225 av landets 290 kommuner ingår (dec 2013).¹⁶ Förbunden når 37 000 invånare med direkta insatser och härutöver finansieras insatser av mer strukturell art som skall skapa bättre förutsättningar för handläggare att samarbeta mellan de olika myndigheterna.

Samordningsförbundens primära uppdrag är att möta de behov av insatser inom välfärdsområdet som inte möts av huvudmännen var för sig. Förbunden kan ses som ett kitt eller infrastruktur i välfärdsarbetet. Förbundens verksamhet ska enligt lagstiftningen orienteras på så sätt att individerna ska återkomma alternativt komma till ett aktivt liv i form av arbete. Förbunden ska ha individens och samhällets bästa i fokus. Det innebär att respektive myndighets olika målsättningar inte nödvändigtvis behöver vara relevanta i förbundets verksamhet.

Syftet med Finsam är bland annat att möta de behov som de fyra huvudmännen var för sig inte möter. Att huvudmännen inte gör detta betyder inte att personerna i fråga inte är aktuella hos huvudmännen. Tvärtom. De är i högsta grad aktuella och tar ofta stora resurser i anspråk. Inte minst upptar de stort mentalt utrymme hos huvudmännens handläggare som känner frustration över att inte ha effektiva verktyg. Dagens samordningsförbund engagerar således 37 000 personer i olika åtgärder, många gånger med hög effektivitet. Dessa personer tog tidigare resurser i anspråk hos ägarna. Resurser som har frigjorts. Detta borde skapa utrymme för effektivisering.

De olika slag av samhällsekonomiska beräkningar som numera omfattas av ett allt större intresse ger också argument för samordningsförbundens verksamhet. Ingvar Nilsson¹⁷ med flera visar i olika exempel att det är synnerligen lönsamt att investera

11 Samverkan och Gränser, Mikael Löfström avhandling 2010

12 Sjuk- och arbetsskadekommittén, SOU 1996:113, Egon Jönsson SOU 1996:85, m fl

13 SOCSAM-försök med politisk och finansiell samordning. En slutrapport, Finansiell samordning 2001:1

14 Samverkan för särskilt utsatta. Utvärdering av frivillig samverkan FRISAM, Socialstyrelsen 2001

15 Lag om finansiell samordning (2003:1210)

16 <http://www.susam.se/finsam/aktuellt/>

17 <http://www.idealforlivet.se/Global/Best%C3%A4ll%20material/Ingvar%20N%20Fullst%C3%A4ndig.pdf>

i personer så att de kan (åter)gå till ett liv i hälsa och arbete. Inte minst gäller detta de yngre grupperna som har många år framför sig. Redovisningssystemet SUS¹⁸ ger besked om att samordningsförbunden engagerar stora grupper i yngre åldrar. Åldern för den genomsnittlige deltagaren är 34 år.

4.1 Vad innebär Finsam?

Utvärderingens resultat låg till grund för det lagförslag som riksdagen beslutade om i december 2003.¹⁹ Lagen, som kom att kallas Finsam, innebar att

- samordningsförbund kunde bildas lokalt med en eller flera kommuner
- samordningsförbund kräver att kommun, landsting/region, Försäkringskassa och Arbetsförmedling medverkar i förbundet
- finansieringen till förbundet innebär att alla huvudmän lägger in lika andelar i förbundet
- samordningsförbundet är en egen juridisk person som fattar beslut i eget namn
- samordningsförbundet skall verka för att människor får tillgång till de insatser som behövs för att man skall kunna förbättra sin förmåga att komma in på arbetsmarknaden

■ samordningsförbundet skall finansiera insatser som vänder sig till individer men också insatser som underlättar samverkan mellan myndigheter

■ Samordningsförbundet bedriver ingen myndighetsutövning utan detta ansvar ligger kvar på respektive myndighet

Samordningsförbundet leds av en styrelse som består av minst en representant för var och en av de fyra huvudmännen.²⁰ Styrelsen har fullt och odelat ansvar för de samordnade medlen och den verksamhet som styrelsen finansierar. Styrelsen ska allokera förbundets resurser dit de bäst behövs. Det handlar inte om att tillgodose någon enskild ägares behov. Här ligger Finsam:s möjlighet. Annan samverkan förutsätter att gemensamma intressen hos de inblandade förväntas mötas, i praktiken överlappas. Förbundet disponerar, förutom förbundschef, i princip inte några egna personella resurser utan använder sig av huvudmännens resurser. Man kan uttrycka som att samordningsförbundet beställer samverkan.

Det som gör samordningsförbunden viktiga är bland annat det *gemensamma lokala inflytandet* på insatser inom välfärden. Det skapas ett lokalt handlingsutrymme där stat och kommun får en gemensam formell organisation för att kunna organisera insatser mer effektivt. Styrelsen är en *gemensam beslutsfunktion* mellan stat och kommun vilket är första gången i svensk förvalt-

TRADITIONELLA MYNDIGHETER - ORGANISATION

FINSAM - ORGANISERING

Erbjuder en sektorsinsats för omhändertagande av problem	Erbjuder en infrastruktur för omhändertagande
Styrning Via mål	Styrning Utifrån behov och problem hos identifierade individer och grupper
Medel Hard Law & Soft Law Lagstiftning (ofta ramlag), avtal, kontrakt, överenskommelser, standardiserade rutiner, evidens	Medel Utfall på individnivå
Måter Verksamhetens resultat i termer av prestationer, resursförbrukning	Måter Utfall på individnivå
Risker Organisatoriska förutsättningar styr behandling, avsaknad av effekt och effektivitetsredovisning, brister i återrapportering, brister i lärande, sektorsinsatser etc	Risker Samarbetsproblem, konkurrens med utförarorganisationer
Mål Effektiv resursförbrukning	Mål Positivt utfall hos individen

¹⁸ <http://www.susam.se/finsam/aktuellt/>

¹⁹ Prop 2002/03:132, Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet

²⁰ Handbok för Finansiell samordning, http://www.susam.se/finsam/starta_forbund/index.html

ningshistoria. En gemensam budget ger inte bara resurser för att finansiera insatser utan skapar också ett nytt och vidgat perspektiv på det samlade välfärdsområdet. Genom gemensam budget skapas ett horisontellt perspektiv på välfärden till skillnad mot det traditionellt vertikala som ofta leder till stuprörproblem. Budgeten är inte bara faktiska resurser som ska användas till att uppnå politiska ambitioner, utan också en mental karta över det område som man har ett ansvar för. Budgeten får här uppgiften att förutom att vara en finansieringsplan också bidra till att skapa ett nytt synsätt. En gemensam budget kan bidra till att reducera revirtänkande och problem med kostnadsövervaltringar.

Finsam ägs således lokalt gemensamt av de fyra välfärdsaktörerna och utgör ett komplement till deras övriga uppdrag och verksamhet. Finsam kan också beskrivas som en möjlighet för huvudmännen att pröva och testa och i förlängningen utveckla välfärdsarbetet så att insatserna når allt fler med större effektivitet. Genom att man i Finsam arbetar med de som har de mest sammansatta problemen frigörs också resurser hos myndigheterna att i sin ordinarie verksamhet ägna sig än mer åt de som de är formade för. I en ideal situation kan man se ett flöde av kunskap och erfarenheter mellan samordningsförbundet och dess fyra huvudmän, till gagn för individer och samhälle, eller om man så vill – för välfärden.

Ett sätt att beskriva skillnaderna mellan Finsam och traditionella myndigheter kan åskådliggöras genom att utgå från begreppen Organisation (Traditionella myndigheter) och Organisering (Finsam)²¹

4.2 DELTA-metoden och andra exempel

”Jag vill bli behandlad med DELTA-metoden”. Det beskedet fick Johan Jonsson när han lyfte luren. Johan var försöksledare i DELTA-samverkan på Hisingen i Göteborg. Efter en stunds samtal framkom det att Hisingsbon hade hört från en kamrat att det fanns en möjlighet att få träffa flera företrädare för välfärden på en gång i stället för att gå runt och träffa dem var och för sig. Att själv vara i centrum. Att själv vara subjekt i stället för objekt. Att få hela rehabprocessen beskriven samtidigt. Det var DELTA-metoden. Det var så som Hisingsbon ville bli behandlad.

Från fyra till 70 på ett år

Anna, 38 år, är akademiskt utbildad och arbetar sedan flera år i privat sektor. Hon är ambitiös, engagerad och högpresterande på sitt arbete. Under perioder har hon arbetat mycket övertid. Tar ofta med sig arbetet hem. Har mycket runt sig. Tycker om att vara i ”farten”.

Anna söker vårdcentralen för svåra sömnproblem, diffusa besvär i bröstet, panikkänslor, smärta i kroppen, känner sig känslomässigt labil, orkeslöshet. Anna känner inte igen sig själv. Anna får diagnosen utmattningssyndrom och blir sjukskriven på heltid.

Läkaren initierar kontakt med psykosociala teamet på vårdcentralen via remiss. Teamet gör en bedömning och det bestäms att det är psykologen som denna gång ska ta första kontakt. Samtalet med Anna leder till att psykologen vid nästa teammöte initierar kontakt med sjukgymnast för kompletterande bedömning samt återkopplar bedömningen till läkaren som remitterat Anna till teamet.

Medicinsk rehabiliteringsplan görs och Anna påbörjar sin behand-

ling som innefattar såväl psykolog som sjukgymnast. Heltidssjukskrivningen vara bara några veckor, sedan trappar hon snabbt upp till arbete på 50 %. I samtalen med psykologen framkommer dock att det blivit mycket på arbetet igen och att Anna haft svårt att sätta gränser. Psykologen lyfter detta i teamet med resultat att hon under en kortare period åter sjukskrivs till 100 %.

Under det år Annas rehabilitering pågår medverkar psykolog och sjukgymnast på flertal avstämningsmöten tillsammans med Anna, läkare, försäkringskassan och arbetsgivare. Det görs en gemensam plan för arbetsåtergång för Anna som följs. När Anna kommer in i teamet skattar hon sin hälsa till fyra på en skala från 1-100. Vid avslut skattar hon sin hälsa till 70/100.

Psykosociala team är en samverkansaktivitet som finansieras och stöds inom ramen för – Samordningsförbundet på Hisingen - DELTA. I dessa samverkar sjukvården och försäkringskassan och ibland socialtjänst och arbetsförmedling för att gemensamt och effektivt sätt stödja personer tillbaka till arbete.

När jag jobbar på försäkringskassan så tänker jag ”Har den försäkrade rätt till sjukpenning?” När jag jobbar i teamet på vårdcentralen tänker jag ”Hur ska den här personen komma tillbaka till arbete?” Så formulerar sig Britta som jobbar halvtid på kassan och halvtid i det av DELTA finansierade multiprofessionella teamet på vårdcentralen. Brittans tankegångar avslöjar effektivt skillnaden mellan målsättningarna hos å ena sidan ”stupröret” och å andra sidan ”hängrännan”.

Många medarbetare från de fyra myndigheterna som arbetat i Finsam finansierade tvärprofessionella aktiviteter vittnar dels om effektiviteten i arbetet, dels om den kompetensutveckling som det innebär att möta andra yrkesgrupper, en utveckling som innebär såväl förståelse för andras möjligheter och begränsningar som en ökad kompetens när det gäller att sätta den egna kunskapen i ett större välfärdsperspektiv. Allt detta fångas i ett vanligt yttrande – jag kan inte tänka mig att gå tillbaka till ett sektoriserat arbete.

De flesta som arbetar som ledare i samordningsförbunden upplever det som en utmaning men också som mycket stimulerande.²² En utmaning för att uppgifterna är så mångfacetterade och ibland något oklara. Stimulerande, för att uppdraget är angeläget och meningsfullt och har en stor potential. Dessa erfarenheter delas av författarna till denna rapport.

4.3 Nationella rådet

På nationell nivå finns Nationella rådet där Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Sveriges Kommuner och Landsting samt Socialstyrelsen ingår. Syftet med rådet är att, i enlighet med regeringens intentioner, ge samverkan den legitimitet och förankring som är nödvändig. Rådet består av chefer från de samverkande myndigheterna.

Rådet skall

- Utgöra ett forum för gemensamma ställningstaganden i strategiska frågor vad gäller finansiell samordning.

²¹ Hans Folkesson, Ansvarig på Socialstyrelsen för utvärdering av SOCSAM-försöken
²² http://www.nnsfinsam.se/media/76501/235_13-ad_tjm%20arbvillkor_2013.pdf

- Utgöra ett forum för samlade diskussioner om det gemensamma uppdraget och för att söka samfälliga lösningar av problem och frågor.
- Bibehålla en gemensam målsättning med samverkan.
- Bidra till en ökad kunskapsuppbyggnad inom området

På departementsnivå finns i nuläget ingen motsvarande struktur för samverkan och rapporteringen sker från varje myndighet till ansvarigt departement och minister. Detta innebär rimligen att det på många håll finns samverkansspecifika erfarenheter som aldrig når den nationella politiska nivån. En konsekvens av detta blir att regeringskansliet inte får en samlad bild av vara sig behov som kräver samverkan eller de effekter som samverkan kan ge.

4.4 Nationella nätverket NNS

Efter tio år med nuvarande lagstiftning har landet 83 samordningsförbund med 225 ingående kommuner. dels kan stärka det egna arbetet dels kan inspirera till nya insatser. Nationella Nätverket för Samordningsförbund²³ (NNS) har bildats delvis för dessa syften. Nätverket ska också vara en pådrivare gentemot staten när det gäller intressen som är gemensamma för samordningsförbunden. Det kan till exempel handla om att nyttja NNS för att påtala strukturproblem inom välfärden. NNS kan ses som samordningsförbundens SKL. Ett aktivt arbete inom NNS i frågor som har välfärdspolitisk relevans skulle stärka den politiska dimensionen i Finsam.

4.5 Hur fungerar Finsam i praktiken

Inom nuvarande samordningsförbund har det utvecklats en mängd olika verksamheter och insatser. Utgångspunkten för arbetet är ofta att söka matcha de lokala förutsättningarna och behoven. Några gemensamma arbetssätt och metoder kan urskiljas inom förbunden. En handlar om behovet av mer kunskap kring individen och vilka resultat som uppnås i samverkan. En annan rör insatser som innebär nya sätt att organisera sig i tvärprofessionella och tvärsektoriella team. Nedan ges ytterligare några exempel på arbetssätt:

- *Kartläggning och analys* visar på behov, problem och flaskhalsar i de olika samverkande myndigheterna
- *Gemensam individuell handlingsplan* som tydligt anger såväl målsättning som vilka åtgärder respektive samverkanspart skall vidta
- *Långsiktiga insatser eller verksamheter* såsom kombinerade arbetsträningsverksamheter för långtidsarbetslösa, långtidssjukskrivna och personer med sociala problem. För dessa verksamheter kan samverkansparterna behöva samlokalisera personalresurser samt anställa en ledare.

- *Extra personalresurser*, till exempel rehabiliteringssamordnare vid Försäkringskassan där det inte finns, arbetsterapeut vid Arbetsförmedlingen eller kurator vid vårdcentralen
- *Uppföljning, utvärdering och återrapportering* av genomförda åtgärder för ställningstagande till hur rehabiliteringsarbetet för den aktuella målgruppen kan och bör utvecklas vidare.
- *Utbildnings- och informationsinsatser* med fokus på att förbättra samarbetet mellan olika personalgrupper samt klargöra respektive aktörs uppdrag och ansvar.

Härutöver kan det inom samordningsförbundens ram bedrivas utvecklingsarbete som syftar till att förbättra eller utveckla välfärdsinsatser och kreativa lösningar på social- och arbetsmarknadsområdet.

5. Varför har inte samordningen fått större genomslag?

FÖRST KAN VI KONSTATERA att samordningsförbundens verksamhet idag når 37 000 personer. I de inventeringar som föregick lagstiftningen konstaterades att andelen personer som skulle vara i behov av samordnade insatser var cirka 5 procent av befolkningen i arbetsför ålder. Andelen motsvarade då cirka 300 000 personer och har snarare ökat under senare år. Dagens verksamhet når således cirka 10 procent av det uppskattade behovet.

Under de gångna tio åren har ett system (SUS) utvecklats för att följa upp förbundens verksamhet. Med 37 000 deltagare blir resultaten trovärdiga även om delgrupper studeras. Förhållandevis korta tider i respektive aktivitet samtidigt som många går vidare till arbete eller studier är tydliga resultat, liksom det faktum att många kan lotsas rätt i välfärden. Den senare gruppen har således funnits hos fel aktör och därmed inte fått tillgång till den välfärd som de är berättigade till. Förbundens resultat visavi den tiondel av behovet som förbunden omfattar ger argument för en utvidgning av verksamheten till att omfatta en större del av behovet

Vi menar att det finns flera orsaker till att Finsam inte används på det sätt som vi menar skulle kunna ske. En – den kanske viktigaste – är att Finsam har inte någon självklar politisk hemvist, varken partipolitiskt eller till ett visst sakområde. Folkpartiet, framför allt genom dåvarande sjukvårdsministern Bo Könberg, drev tidigt resursomfördelning från sjukförsäkringen till sjukvården med syftet att korta väntetiderna i sjukvården. Denna föregångare till dagens Finsam var dock relativt begränsad och framför allt mer administrativ än politisk i sin verkställighet. Under försöksperioden (med det som kallades socsam) vidgades samverkan till att omfatta fler verksamheter tilldelades dessutom en lokal politisk ledning.

Trots stor uppslutning bakom själva idén har det på nationell nivå egentligen aldrig funnits någon som gjort frågan till sin och drivit den. Ingen politiker på regeringsnivå förefaller ha sett Finsam som ett medel för att förverkliga välfärdspolitisk utveckling. Man har aldrig använt sig fullt ut av de möjligheter lagen ger eller givit några riktade uppdrag. Att frågan greppar över flera sakområden gör också att inge har det övergripande ansvaret. ”Finsam

²³ <http://www.nnsfinsam.se/>

är inte min fråga”, som en minister uttryckte det.

En annan orsak kan uttryckas som att komplexa problem kräver komplexa lösningar. Finsams uppdrag med tydlig lokal förankring är att se till de behov som fyra mycket kompetenta välfärdsaktörer inte hanterat på ett effektivt sätt. Dessa komplexa problem låter vare sig beskrivas eller lösas med generella åtgärder utan kräver individuella lösningar i en lokal kontext. Dessa åtgärder finns inte i myndigheternas ordinarie verktygslåda och därför blir svåra att omfatta.

Kopplat till detta resonemang är att nuvarande styrmodeller inom välfärden är starkt influerade av New Public Management som innebär fixering vid produktion och pinnar snarare än resultat som kan kopplas till ett välfärdsarbete som avser att lösa komplexa behov.

En tredje orsak kan kanske beskrivas med begreppet ”systemkramare”. Det finns inom såväl de politiska som tjänstemannaleden en mer eller mindre uttalad benägenhet att hålla fast vid de system och organisationer som visat sig fungera så väl för befolkningens flertal.

Samtliga dessa orsaker bygger på förutsättningen att välfärdens olika aktörer sett och identifierat problem i välfärden. Har man inte sett detta finns det inte förutsättningar att vare sig diskutera eller omfatta lösningar oavsett de benämns Finsam eller annat. Den som inte vet kan inte heller ta ansvar.

Ett faktum som heller inte ska underskattas som orsak till det underutnyttjande vi ser idag är första gången i svensk förvaltningshistoria som politik, resurser och professionell kompetens inom kommunal, regional och statlig förvaltning samordnas för att möta problem inom välfärden. Klassiska lösningar har varit mer resurser ofta kopplat till ett uppdrag, eller förändrade ansvarsgränser (t ex Ädelreformen) eller att en ny myndighet skapas för att hantera det uppkomna behovet.

5.1 Urholkad finansiering

Utöver dessa politiska och organisatoriska orsaker menar vi att de minskade ekonomiska ramarna påverkat Finsam negativt. Som beskrevs ovan motsvarade statens andel av finansieringen vid lagstiftningens införande, ett belopp som motsvarade 5 procent av sjukpenningen. Procentandelen kan härledas till en uppskattning av andelen i den arbetsföra befolkningen som antogs vara i behov av samordnade insatser i enlighet med lagstiftningens intentioner. 5 procent av medlen till sjukpenning motsvarade då 1,8 miljarder kronor. Modellen för finansiering av samordningsförbundens verksamhet anger att staten står för hälften och kommun(er) och landsting för var sin fjärdedel. Det innebär att det finansiella utrymmet för samordningsförbunden vid lagstiftningens introduktion var 3,6 miljarder.

Under de gångna åren har finansieringsprincipen för statens del ändrats på så sätt att man gått ifrån andel av sjukpenningen till ett anslag. Detta kan i och för sig vara bra, eftersom ett anslag kan bli föremål för politisk debatt och beslut. Det som samtidigt hänt är emellertid att staten skurit kraftigt i sin del av finansieringen. Idag uppgår anslaget endast till 280 miljoner kronor. Nedsänkningen har skett samtidigt som antalet samordningsförbund ökat till cirka 80 stycken.

Sammantaget innebär detta att de ekonomiska villkoren för samordningsförbunden blivit väsentligt sämre. Resultatet har

blivit minskad verksamhet, påtvingade sammanslagningar och ett ökat beroende av kortsiktiga projektbidrag. I kombination med vag politisk hemvist och svalt politiskt intresse har detta lett till att Finsam inte kommit att användas systematiskt för att lösa de problem som motiverade införande av lagstiftningen.

Sammantaget finns således ett antal argument för att ge samordningsförbunden finansiella förutsättningar att utföra sitt uppdrag. Om inte detta sker riskerar vi inte bara samordningsförbundens sotdöd utan framför allt riskerar vi tilltron till välfärdssystemen, vilket i sin tur kommer att sätta betalningsviljan till det gemensamma på prov och ytterst innebära påfrestningar på det demokratiska systemet.

Finsam versus FAS 3 – en jämförelse

För att få ett perspektiv på finansieringen av den strukturella möjlighet som Finsam innebär kan en jämförelse med den arbetsmarknads- politiska åtgärden FAS 3, eller sysselsättningsfasen göras. Jämförelsen görs med siffror för första halvåret 2013 som bas.

Första halvåret 2013 var det statliga engagemanget till FAS 3, 781 mkr och det statliga engagemanget i Finsam under motsvarande period 140 mkr. Härutöver kommer finansiellt engagemang från kommuner och landsting.

Under första halvåret 2013 engagerar Finsam drygt 18 000. Antalet deltagare i FAS 3 låg nästan på samma nivå.

Resultaten för Finsam var att inom de arbetslivsriktade aktiviteter så gick 22% till arbete, varav 9% till subventionerat arbete, 3% startade företag och 9% började studera. När Arbetsförmedlingen rapporterade resultatet för FAS 3 för första halvåret 2013 gick 2% till arbete, ofta subventionerat.

Det är svårt att jämföra grupper av individer. När det gäller FAS 3 finns det regler i form av dagar etc för att tillhöra gruppen. För deltagarna i olika arbetslivsriktade aktiviteter inom Finsam finns inte motsvarande regelverk. Här gäller att man är aktuell hos flera av de samordnande myndigheterna inom Finsam. Det finns dock goda skäl att anta att behoven hos flera av Finsamdeltagarna är lika komplexa och funnits under lika lång tid som de inom FAS 3. Till resultaten inom Finsam kan också läggas att utöver de 34% som gick till olika former av arbete och studier så kunde 36% registreras hos Arbetsförmedlingen som arbetssökande med dokumenterad arbetsförmåga.

6. Finsam behöver utvecklas och förstärkas och strukturen användas

FINSAM ÄR I GRUNDEN en välfärdspolitisk reform, men en reform som på många sätt glömts bort och förslösats genom att den inte använts strategiskt och politiskt. Finsam - som under förberedelsearbetet benämndes *Finansiell och politisk samordning* - skulle kunna utgöra en möjlighet för de fyra stora välfärdsaktörerna att tillsammans ”laga” revorna och krympa klyftorna i välfärden och på så sätt ge den generella välfärden ett delvis nytt och anpassat innehåll. Samtidigt skulle detta även kunna innebära att legitimiteten för välfärdsarbetet stärktes, vilket i sin tur skulle innebära fortsatt vilja till solidarisk finansiering av välfärden.

Under den försöksperiod som föregick lagstiftningen fördes diskussionen i termer av politisk och finansiell samordning. Det var politiska sakområden inom välfärdssektorn som skulle samordnas för Individernas och samhällets bästa. Nödvändiga medel skulle tas ur så kallade passiva anslag, dvs medel för olika former av bidrag, och samordnas i en pott som genom politiska beslut skulle fördelas i enlighet med intentionerna i lagstiftningen.

När lagstiftningen med finansiell samordning trädde i kraft den 1 januari 2004 hade förutsättningarna för försäkringskassans och arbetsförmedlingens politiska representation på regional/lokal nivå förändrats. Under försökstiden hade alla fyra välfärdsaktörerna politisk närvaro på lokal/regional nivå. Länsarbetsnämnder och försäkringskassor var självständiga myndigheter på regional nivå. Arbetsmarknadsnämnder och socialförsäkringsnämnder sörjde för den politiska närvaron på lokal nivå. Idag har länsmyndigheterna avvecklats och ersatts av de nationella myndigheterna Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Arbetsmarknadsnämnderna och socialförsäkringsnämnderna har också avvecklats.

Annorlunda uttryckt - de båda politikområdena centraliserades. En följd av detta blev att begreppet ”politisk” föll bort i den slutliga lagstiftningstexten. Kvar blev ”finansiell”, vilket - skulle det visa sig - skulle komma att innebära att reformen fick en mer administrativ än politisk prägel när den omsattes i praktisk verksamhet.

6.1 Finsam behöver utvecklas

6.1.1 Välfärden behöver ett lokalt perspektiv

Lagstiftningen om finansiell samordning har ett tydligt lokalt perspektiv. Det är de lokala behoven och de lokala förutsättningarna som ska bilda utgångspunkt för varje samordningsförbunds verksamhet. Efter år av stordriftstänkande och centralisering kan Finsam erbjuda en lokal möjlighet. Det svenska välfärdsbygget har sin grund i lokala förutsättningar. Det var i det nära samhället som välfärden etablerades och utvecklades.²⁴ Där fanns kunskapen om såväl behov som möjliga åtgärder. Perspektivet var individen och det nära samhället.

Finsam gör det möjligt att återupprätta detta perspektiv för de grupper som inte omfattas på ett effektivt sätt av den generella välfärden. Man kan kanske formulera det så att den resa från lokalt till centralt av välfärdens organisering som med stor framgång gjorts för majoriteten av befolkningen behöver upprepas för de nya behov som senare decennier gjort tydliga. Skapa välfärd för nya behov - här finns den politiska utmaningen!

6.1.2 Individuella behov kräver anpassade åtgärder

Skapandet av de båda nationella myndigheterna Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen motiverades bland annat med krav på rättvisa när det gäller bedömning av individernas behov i förhållande till rättigheter till exempel i form av sjukpenning eller A-kassa. De tidigare regionala myndigheterna hade till-

lämpat olika kriterier vid bedömningen vilket uppfattades som orättvist eller i värsta fall som rättsosäkert. Centraliseringen skulle möjliggöra standardisering, vilket i sin tur skulle skapa förutsättningar för rättvisa. Så långt är argumentationen följsam och resultatet sannolikt effektivt.

Problemet uppstår när de nya myndigheterna ska forma åtgärder för att ta individerna från passivt till aktivt liv. Åtgärderna tenderar också att bli standardiserade vilket i och för sig underlättar uppföljning men riskerar att inte möta de individuella behov som varje individ bär på. En sådan ordning möter inte heller de lokala förutsättningarna vad gäller arbetsmarknad eller närvaro av professionell kapacitet som varierar kraftigt mellan landets kommuner.

Utan samverkan så tror jag aldrig att detta hade gått väl!

Peter, 25 år, skrevs in på Arbetsmarknadstorget på efter att ha avbrutit studier. Detta var ännu ett i raden av misslyckande för Peter. För varje nytt misslyckande ökar osäkerheten.

I de inledande 3-partssamtalen märkte socialsekreteraren och arbetsförmedlaren att något inte stämde. Så småningom framkommer att Peter har en form av dyslexi men inte vågat visa detta utan försökt köra på och ”hoppats på det bästa”. Peter får förslag om anpassade studier men han vill verkligen ut och jobba. Tillsammans med Peter kartläggs vilka jobb som kan passa. En rekryterare på Arbetsmarknadstorget kopplas in som efter en månad hittar en plats och Peter kan påbörja en praktik.

Arbetsgivaren får information om Peters problematik och vet därför vilka arbetsuppgifter som han kan ge Peter. Efter två månader görs en uppföljning som visar sig vara väldigt positiv. Företaget vill anställa Peter med någon form av stöd. Man kommer överens om 1-års nystartsjobb.

Peter är väldigt glad i dag och säger att han fått sitt drömjobb.

Arbetsmarknadstorget är en verksamhet samverkansaktivitet som finansieras och stöds inom ramen för - Samordningsförbundet på Hisingen- DELTA. Här har arbetsförmedling och socialtjänst i mer än tio års tid samverkat för att möta personer som Peter.

Finsam finns till för att svara upp mot individuella behov och lokala förutsättningar. Man kan också uttrycka det så att Finsam behövs för att hitta en ny effektiv balanspunkt mellan det centrala och det lokala. Balanspunkten ändrades dramatiskt i och med centraliseringen av försäkringskassans och arbetsförmedlingens verksamheter. Finsam är det lokala komplementet som - rätt utnyttjat - kan ge såväl argument till, som effektivitet i centraliseringen

6.1.3 Skattebasen behöver breddas

Det finns en oro bland såväl forskare som förtroendevalda om hur Sverige ska kunna bibehålla en skattebas som gör det möjligt att finansiera de stora åtaganden som kan förutses bland annat när det gäller vård och omsorg av landets gamla. Diskussionen stannar ofta vid skattehöjningar och/eller konkurrensutsättning i syfte att skapa resurser respektive öka effektiviteten.

Skattebasen breddas bland annat genom satsningar som har som mål att få grupper som står vid sidan av arbetslivet att komma tillbaka till arbetslivet. Effekten blir dubbel. Från bidrag till

24 Om sjukförsäkringshistoria i Göteborg, Gösta Karlsson 2002

bidra. En tydlig effekt av Finsam är att reformen i hög grad bidrar till att bredda skattebasen. Resultat från arbetslivsinriktade insatser inom samordningsförbunden styrker detta påstående. Många insatser visar på en återgång till, eller ett inträde i arbetslivet på cirka 40 % av deltagarna. Dessa går således från bidragsberoende till att bli en del i skattebasen.

6.2 Finsam behöver förstärkas

6.2.1 Ge styrelsen förtydligt ansvar

En konsekvens av förstatligandet av arbetsförmedlingen och försäkringskassan blev att samordningsförbundets styrelser saknar politisk representation från de strategiska politikområdena arbetsmarknad och socialförsäkring. Dessa båda områden representeras i styrelserna av tjänstemän som i många fall inte uppfattar att de innehar ett politiskt uppdrag, nämligen att fördela resurser. Dessa tjänstemän utses av en chef i den egna organisationen vilket kan innebära lojalitetskonflikter. En annan risk är att tjänstemännen kan uppfatta sitt uppdrag i styrelsen som att det gäller att bevaka respektive myndighets intressen, vilket i princip är tjänstefel eftersom uppdraget är entydigt - styrelsen ansvarar för förbundets verksamhet och uppdrag samt ska företräda förbundet (och inte en ägare).

Ett möjligt sätt att skapa klarare förutsättningar kan vara att riksdagen eller regeringen utser de statliga ledamöterna och ersättarna i samordningsförbundets styrelser. Detta skulle sannolikt betona det politiska i uppdraget samt minska risken för lojalitetskonflikter. Modellen med att regeringen utser styrelseledamöter är prövad i många sammanhang både nu och tidigare.

6.2.2 Utveckla ägarsamrådet

Lagstiftningen om finansiell samordning anger att ett så kallat ägarsamråd ska äga rum årligen. Syftet med samrådet är tvåfaldigt, dels ges möjlighet för förbundet att beskriva sina planer och vilka medel som behövs för att realisera planerna, dels kan ägarerna ange önskemål om inriktning på förbundets verksamhet samt - vilket är samrådets yttersta syfte - förklara om man som ägare är beredd att skjuta till de medel som behövs för verksamheten.

Långt ifrån alla ägare kallar till samråd och i de fall det sker så blir samrådet inte sällan av pro forma karaktär, det vill säga kort information om de finansiella förutsättningarna och knappast något om verksamhetens inriktning, innehåll och resultat. Detta innebär att en uppenbar möjlighet till politisk diskussion och påverkan på ett förbunds verksamhet inte utnyttjas.

Härutöver skapas – vid ett aktivt samråd – möjlighet att utveckla den politiska dialogen genom att lyfta fram ”systemproblem” som har identifierats genom Finsam.

6.2.3 Forskning, utvärdering och uppföljning

Inom myndigheter sker uppföljning per prestation, (hur många i åtgärd) och budgetbalans i myndigheten. Samverkan bör också följas upp utifrån resultat för individen (fick hen jobb, blev hen frisk) och ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Modeller för detta måste utvecklas. Som plattformar för metodutveckling av såväl insatser som styrning i och av välfärden behöver verksamheten också följas upp med forskning och utvärdering för att sprida goda resultat.

6.3 Använd Samordningsförbunds struktur

6.3.1 En länk i den gemensamma finansieringen

”– Varför anställer socialtjänsten en samordnare när kommunen redan är medlem i ett samordningsförbund”, funderar en förbundschef. Trots att man redan hade tillgång till upparbetade och förtroendefulla rutiner för samarbete mellan professionella och samverkan mellan myndigheterna valde man att inrätta en ny tjänst vid sidan av. Detta är inte ovanligt och skapar frustration bland dem som arbetar med samverkan. Rutiner tar tid att etablera förtroendefullt samarbete likaså. Hypotesen är att nya former samverkan kan få ”flygande start” om man använder förbunden eftersom struktur och relationer redan är på plats.

Kanske valde kommunen inte aktivt bort samordningsförbundet. Ett lika rimligt skäl kan vara okunskap om att samordningsförbundets struktur går att använda för annan samverkan än den som formuleras i lagstiftningen. Samordningsförbunden har blivit förknippade med behovet av samordnad rehabilitering till arbete, vilket i någon mening tagit bort fokus från att använda strukturen för andra insatser som kräver samverkan. Detta är olyckligt eftersom det innebär slöseri av resurser, såväl professionella som ekonomiska. Dessutom riskeras ett ökat mänskligt lidande

Ett annat skäl kan vara att det finns en utbredd missuppfattning om att alla fyra huvudmännen måste vara med och finansiera en satsning som använder sig av samordningsförbundets upparbetade strukturer. Den gemensamma finansieringen som den formuleras i lagstiftningen gäller emellertid endast för de behov som lagstiftningen riktas mot. Vill någon eller några av medlemmarna använda samordningsförbundets struktur och erfarenheter för att möta andra behov så finns det inte några begränsningar i lagstiftningen. I styrelsearbetet blir det ett ärende där den eller de inblandade agerar och övriga till exempel adjungeras. I redovisningen blir det en bokföringsfråga.

Under försöksperioden fick dåvarande Beställarförbundet DELTA på Hisingen i Göteborg förtroendet att ansvara för Kunskapslyftet. I övriga delar av Göteborg var det Utbildningsnämnden som hade motsvarande uppdrag. Erfarenheten blev dels att insatser inom Kunskapslyftet kom igång mycket snabbare på Hisingen än i övriga Göteborg, dels att insatserna kunde anpassas effektivt till de behov som fanns hos de arbetssökande, vilket i sin tur gav positiv effekt på återgång till arbete. Upparbetade relationer gav således flygande start och hög effektivitet.

Efter åtta års verksamhet utvärderar nu Samordningsförbundet Vänersborg - Mellerud sin verksamhet. Utvärderingen ska vara framåtsyftande, det vill säga ge inspel till hur förbundet ska orientera sin verksamhet framöver. En av de frågor som förbundet vill fokusera i utvärderingen är om samordningsförbundet skulle kunna utgöra ett paraply för i princip all samverkan på lokal nivå med syfte att få helhetssyn och effektivitet.

Det är också rimligt att tänka sig att strukturen är väl anpassad för specifika, riktade lokala insatser, till exempel i samband med fabriksnedläggning och annat som kan få svåra konsekvenser för en ort. När SAAB i Trollhättan la ned verksamheten höjdes krav på såväl lokala som statliga insatser. Här riktades så småningom den statliga satsningen till Arbetsförmedlingen. Det är

alltid vanskligt att fundera över hur saker kunde gjorts istället men det är ingen orimlig tanke att man genom att kanalisera och samordna insatser via Samordningsförbunden i Trollhättan och Vänersborg hade kunnat komma igång snabbare och fått mer effekt i det som gjordes.

För att visa på hur samordningen kan fungera vill vi utifrån dokumenterade erfarenheter ge exempel på verksamheter som kan bli både effektivare och mer kvalitativ genom samordningsförbundens försorg. Dessa exempel redovisas i bilaga

7. Slutsatser

SAMORDNINGSFÖRBUNDET ÄR - som framgått - en gemensamt ägd struktur för att hantera behov inom välfärden som huvudmännen var och en för sig inte möter på ett effektivt sätt. Ovan har vi beskrivit hur det kan användas för att möta konkreta problem och utmaningar.

Samordningsförbund är ett försök till ett svar på behovet av att anpassa välfärden utifrån individens behov. Som vi har beskrivit ovan finns det flera svårigheter med att få till en bra samverkan mellan myndigheter. Våra styrsystem främjar inte alltid ett gränsöverskridande synsätt. Den ökade ekonomismen sätter tydliga gränser inte bara ekonomiska utan även mentalt. Vi ser bara det som vi har ansvar för att se. Härutöver finns hinder som handlar om kulturer det vill säga språk och symboler som skapar avstånd eller gemenskap. Samverkan en sammansatt verksamhet och det behövs därför en stödjande struktur.

7.1 Använd det förebyggande uppdraget!

Lagstiftaren betonar det förebyggande arbetets viktiga roll i samordningsförbundens verksamhet. Detta är strategiskt. Ju tidigare en insats görs desto större är möjligheten att resultatet blir gott och bestående.

Flera samordningsförbund har beskrivit att man gjort en ”resa” på så sätt att verksamheten började med insatser inom olika akuta områden varefter intresset för det förebyggande arbetet växt. En förklaring är att inte minst det professionella samarbetet har resulterat i frågor om vad skulle kunna ha gjorts för att förhindra den akuta situationen. Utifrån detta har förslag om olika förebyggande insatser väckts till förbundsledning och styrelse.

Ett ökat inslag av förebyggande arbete har - utöver det mänskliga och det etiska - uppenbara ekonomiska fördelar. Den tidiga investeringen är i de allra flesta fall mycket liten i jämförelse med kostnaden för åtgärder i det akuta skedet (jfr Ingvar Nilssons olika beräkningar²⁵).

En invändning som ofta reses i detta sammanhang är att en huvudman står för investeringar medan någon annan skördar frukterna i form av uteblivna kostnader. Inom den finansiella samordningen uppstår inte detta eftersom investering och resultat är en gemensam angelägenhet. Perspektivet är individ och samhälle - inte myndigheten.

7.2 Konkreta förslag till förbättringar av Finsam:

Möjligheten att bilda samordningsförbund har funnits i tio år och idag - våren 2014 - ingår 225 av landets 290 kommuner i verksamheten. Trots många goda, lokala exempel har det stora lyftet uteblivit. Varken staten eller kommunerna har fullt ut prövat den möjlighet som samordningsförbunden ger. Tvärtom, istället för att använda Finsam till strategiska och systematiska insatser har man skurit i ekonomin och minskat det politiska intresset. Om samordningsförbunden ska bli de potenta nav för utveckling av välfärden som vi beskrivit att det skulle kunna bli krävs förändring:

Politiskt ledarskap.

Genom samordningsförbunden kan det politiska initiativet återtas i välfärdsbygget. Välfärden blir mer effektiv om den byggs lokalt men det krävs också ett aktivt nationellt stöd.

■ **Kraftfulla styrelser.** Såväl stat som kommuner och landsting måste på ett helt annat sätt än idag säkerställa att det i samordningsförbundens styrelser finns politisk kraft med mandat att fatta beslut. Den sammanblandning mellan lokalpolitiker och tjänstemän från de statliga myndigheterna som idag utgör styrelserna är problematisk. Staten bör utse egna, politiskt tillsatta, ledamöter.

■ **Samordningsfunktion i regeringskansliet.** De statliga myndigheter som ingår i samordningsförbundens verksamhet drivs från olika departement och ibland med delvis motstridiga uppdrag. Om staten vill spela en aktiv roll och ta vara på samordningens fördelar krävs en centralt placerad samordningsfunktion i regeringskansliet med kompetens och mandat att säkerställa att samverkansfrågor finns med instruktioner, regleringsbrev och myndighetsdialog. En samordningsfunktion som också tar ett övergripande ansvar för den horisontella uppföljningen (se nedan).

■ **Ägarsamråd.** Utöver kraftfulla styrelser krävs ägarsamråd såväl lokalt som på nationell nivå. Det är nödvändigt för att få ett systematiskt arbete för att identifiera och undanröja hinder för samverkan, såväl reella som mentala. Det genererar dessutom ett gemensamt lärande som gagnar huvudmännen själva och utvecklar samsyn på strategiskt viktiga områden. Slutligen innebär aktiva ägarsamråd att ansvar och roller tydliggörs

Resurser i paritet med uppdrag.

Grundfinansieringen har urholkats

Paradoxalt nog har samordningsförbundens ekonomiska förutsättningar minskat i takt med att förbunden blivit fler. För att finansiera verksamheten tvingas många förbund istället förlita sig på projektmedel inte minst från Europeiska Socialfonden. ESF-medel kan vara ett bra sätt att utveckla verksamhet men det kan aldrig utgöra grundfinansiering av välfärdstjänster. I dagsläget riskerar beroendet av projektmedel att leda till både kortsiktighet och anpassning av verksamheten till att passa aktuella utlysningar mer än reella behov i lokalsamhället.

²⁵ <http://www.seeab.se/>

- *Återställ nivån.* För att säkra grundfinansieringen av verksamheten måste första steget vara att återställa den ekonomiska nivån från när lagstiftningen infördes.

Ge samordningsförbunden riktade uppdrag!

Inte en enda gång sedan lagstiftningen infördes har staten använt samordningsförbunden för att lösa konkreta problem. Det är märkligt både med tanke på intentionerna bakom Finsam och med tanke på att de problem som samverkan var tänkta att lösa har ökat och inte minskat under de gångna tio åren. Genom riktade uppdrag kan samfinansiering öka, vilket kan leda till både ett bättre resursutnyttjande och ett ökat lokalt ansvarstagande.

Jämförelsen med det misslyckade FAS 3 visar att det finns resurser och uppgifter som Finsam med fördel skulle ha kunnat hantera. Ett kommande socialdemokratiskt jobb- och/eller kunskapslyft skulle kunna få ett mycket kraftfullt genomslag om samordningsförbunden användes som nav i genomförandet.

- *Använd samordningsförbunden till riktade uppdrag.* Dessa kan vara både geografiskt riktade till orter eller delar av landet med specifik problematik, eller generella för insatser till definierade målgrupper.

- *Ett Jobblyft* för en ökad delaktighet i samhället. Fler skall få tillgång till arbetsmarknaden.

- *Samordningsförbund i hela landet.* Genom att inrätta och etablera samordningsförbunden som en struktur för samverkan undviker man behov av att bygga nya strukturer varje gång som ett samverkansbehov påvisas. Därför bör lagen om finansiell samordning gå från att vara frivillig till att på sikt bli en allmän lag.

Forskning och utvärdering

Samverkan kan inte utvärderas med hjälp av vanlig uppföljning. Inom myndigheter sker uppföljning per prestation, (hur många i åtgärd) och budgetbalans i myndigheten. Samverkan bör följas upp utifrån resultat för individen (fick hen jobb, blev hen frisk) och ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

- *Horisontell utvärdering.* Istället för dagens ensidiga fokus på att följa upp vertikalt inom de olika systemen krävs nya modeller för uppföljning på individ- och samhällsnivå

- *Följeforskning.* Inom ramen för samverkan utvecklas välfärdsinsatserna och verksamheterna. För att dra nytta av utvecklingsarbetet och kunna sprida vunna erfarenheter krävs kontinuerlig följeforskning som också bidrar till att utveckla genuint lärande organisationer.

- *Forskning om styrning och styrmodeller.* Samverkan är ett effektivt sätt att hitta och pröva nya modeller för styrning av välfärdssektorn. Modeller som går bortom New Public Management och som ökar möjligheten för politiska initiativ. Här krävs omfattande forskning som kan fungera som kunskapsgrund för en ny förvaltningspolitik där samordningsförbunden kan utgöra en hörnsten.

Bilaga

Använd samordningsförbundens struktur

I DENNA BILAGA beskrivs några exempel hämtade från erfarenheter om hur samordningsförbundens struktur kan användas i syfte att

- ge arbetsmarknadspolitiken ett nytt innehåll genom en kompletterande arbetsmarknad
- använda upparbetade samverkansformer i syfte att stärka en utsatt målgrupp – Unga utanför
- ge stadga åt ett politikområde – folkhälsa - som visserligen har ett tydligt mål men saknar struktur för att nå dit
- ge struktur åt ambitionen i begreppet sociala investeringsfonder

Syftet med dessa exempel är att visa att samordningsförbundens struktur kan användas i långsiktigt arbete såväl inom som mellan välfärdens olika sektorer, som i riktade insatser mot målgrupper.

Arbetets betydelse för att hålla ihop ett samhälle

I de tre förstnämnda exemplen har arbete och arbetslivet en central roll. Arbete är kanske det mest strategiska fenomen som vi har för att bygga ett gemensamt samhälle. Arbete innebär skyldigheter och rättigheter och därmed ansvar. Med detta synsätt bör vi väcka en diskussion om vikten av att skapa arbete inte enbart från snävt lönsamhetsperspektiv utan också utifrån ett samhällsperspektiv.

Synen på arbete har ofta varit en verksamhet som skall vara lönsamt och ge en avkastning²⁶ eller mervärde för att bland annat finansiera vår gemensamma välfärd. Arbete har varit ett medel för att nå välstånd för individen och samhället och arbete har inte varit ett mål sig. Även om det finns olika syn på arbetes värde så har detta varit det dominerande synsättet framförallt hos ekonomer.²⁷

Betoningen på lönsamhet har medfört att arbeten som inte är lönsamma inte har betraktats som ”riktiga” jobb. Det innebär att tillfälliga åtgärder för att stödja personer att komma ut i arbetslivet utformas för att inte bidra till en ”inlåsnings effekt” dvs skapa en permanent s k B-arbetsmarknad. Det behövs en diskussion om arbetets värde inte bara som ett medel för ekonomiskt välstånd utan också som ett viktigt medel för socialisering dvs bygga ett gemensamt samhälle.

Att arbeta och ha ett arbete har dessutom en avgörande betydelse för vem du är, vilken frihetsgrad du har och hur du förhåller och orienterar dig i ett samhälle.

Vår identitet är till stora delar förknippad med det arbete som vi har. Yrkes stolthet och yrkestillhörighet har i ett historiskt perspektiv haft stor betydelse för identifikation och grupptillhörighet. I dagens samhälle är det fortfarande viktigt att kunna tala om för omvärlden att man har ett arbete vilket avspeglas i det något skämtsamma med dock allvarliga uttrycket ”jag är mellan två jobb” i stället för att säga att man är arbetslös. Samhällets ökade individualisering har också medfört att ansvaret för den situation som man befinner sig i läggs i större utsträckning på individen själv. Konsekvensen kan bli en ökad känsla av skuld och skam

Utän arbete är man fattig. I ett kommersiellt samhälle har den som är fattig, även om det är relativ fattigdom, begränsade möjligheter att delta i samhällslivet.

Arbetslivet bidrar till att öka kunskapen om samhället. Genom arbetet får man förutom ett socialt sammanhang insikter i hur produktionen av varor och tjänster fungerar och på så sätt inblick i samhällsrelig kontext. Genom att förstå samhällsreliga samman-

²⁶ Wikipedia

²⁷ <http://www.nnn.se/archive/motiv.htm>

hang ökar känslan av delaktighet och påverkansmöjlighet.

Det finns redan exempel som visar på vilka vägar som kan utvecklas. Kommunala arbetsmarknadsinsatser, ideellt arbete, sociala kooperativ och att lotta ut kommunala sommarjobb till ungdomar är exempel inom vilka synen på arbete håller på att förändras. Det är i detta sammanhang som en kompletterande arbetsmarknad kan ha en funktion. Det behövs dock en sammanhållen strategi för att få såväl legitimitet som struktur på denna utveckling. En strategi som också balanserar olika intressen på arbetsmarknaden. En strategi som kan benämnas ”Jobblyft” och vara ett komplement till kunskapslyftet.

Kompletterande arbetsmarknad

De alla flesta arbetsmarknadsinsatserna har haft som syfte att stödja och rusta den enskilde för att underlätta en återgång till arbete. Insatserna har däremot inte kopplats ihop med arbetslivets perspektiv och behov av arbetskraft. Arbetsmarknadspolitiken har varit enkelriktad.

Framtida arbetsmarknadsinsatser måste därför utvecklas genom samverkan utifrån både arbetslivets och individens behov. En samverkan där både myndigheter, arbetsgivare och fackföreningar berörs. Att utveckla en sådan samverkanstruktur kräver både tid och kompetens. Samordningsförbunden har i stora delar redan denna struktur och kan lätt koppla på näringsliv och fackföreningar.

Ett hållbart kompletterande arbetsliv

Parallellt med det reguljära arbetslivet behöver ett arbetsliv utvecklas som kan utgöra ett komplement, så att den kvalificerade arbetskraften kan ägna sig fullt ut åt sina kvalificerade uppgifter, medan många av de mindre kvalificerade uppgifterna kan överlämnas till andra. På det sättet ökar utbudet av antalet arbetstillfällen så att fler kan få arbete.

En annan viktig utgångspunkt är att de arbetstillfällen som tillförs ska vara hållbara över tid. Det handlar om att bygga strukturer i stället för att med tidsbegränsade insatser överbygga konjunkturella svängningar. Arbetstillfällena ska utgå från både individers behov av ett arbete och arbetslivets behov av att få arbetsuppgifter utförda.

Ett kompletterande arbetsliv ska vara ett komplement till det ordinarie arbetslivet och får inte utvecklas till en ”B-arbetsmarknad”. Då finns risken att det utvecklas en okvalificerad arbetsmarknad, skild från den övriga, med ytterligare ett antal negativa effekter som följd, som inlåsning, undanträngning och låglönearbeten. I en ideal situation borde det ordinarie och det kompletterande arbetslivet fungera som kommunicerande kärl med flöde av såväl arbetskraft som arbetsuppgifter

Under utvecklingen av en kompletterande arbetsmarknad är det viktigt att berörda huvudmän – stat, kommun, arbetsmarknadens parter och andra – deltar aktivt så att frågor som uppstår belyses utifrån olika intressen.

Hur kan det då gå till?

Ett arbetssätt som prövas under 2014 inom samordningsförbundet DELTA innebär följande:

HR-avdelningarna i respektive stadsdel eller förvaltning inventerar de olika verksamheternas behov av kompletterande

arbeten. En tydlig uppgifts- och kravprofil över det nya jobbet upprättas tillsammans med de olika verksamheterna. Det nya arbetet förhandlas sedan med berörd facklig organisation.

Det lediga jobbet anmäls till samordningsförbundet som överför informationen till Arbetsmarknadsnheten som består av socialtjänst och arbetsförmedlingspersonal för att ta fram ett lämpligt urval av arbetssökande till de lediga jobben.

Personal från samordningsförbundet informerar de sökande om vad de lediga jobben innebär, vilka villkor som gäller för anställningen, lön, anställningstid och andra villkor. Därefter söker personerna arbetet på vanligt sätt med CV och personligt brev och begär utdrag ur belastningsregistret i förekommande fall. (När det gäller arbete i skola och förskola är det lag på ett sådant utdrag).

Personal från samordningsförbundet är i sammanhanget att likna vid en rekryteringskonsult och tar emot ansökningarna, genomför intervjuer och tar referenser. Två lämpliga kandidater till respektive arbete tas fram och som redovisar det till respektive arbetsplats. Därefter väljer arbetsplatsen den person som man anser vara mest lämplig för jobbet.

Innan personen påbörjar den ettåriga anställningen genomförs en introduktionsmånad på arbetsplatsen. Under introduktionsmånaden får den blivande anställde aktivitetstöd av Arbetsförmedlingen.

Under hela anställningstiden samordnar personal från samordningsförbundet uppföljning av anställningen för att bistå både arbetsplatsen och den anställde i olika situationer som kan uppkomma. Kontaktmöjlighet finns därför endast ett meddelande borta, via telefon eller e-post.

Ett led i uppföljningen av den anställde är att fånga upp och motivera eventuella utbildningsbehov. Vuxenutbildningens studie- och yrkesvägledning utgör därför en viktig del i uppföljningen.

Arbetsplatsen betalar lön till de anställda på vanligt sätt och ersätts sedan fullt ut av medel som avsatts från kommunen centralt och med stöd av ersättningar från arbetsförmedlingen. Samordningsförbundet söker och administrerar de statsbidrag som kommer ifråga för de kompletterande anställningarna.

Intresset att ta fram arbetsuppgifter har varit störst inom förskola, äldreomsorg och inom serviceyrken i kommunen.

Utvecklingen av ”En hållbar kompletterande arbetsmarknad” är möjlig endast om en bred samverkan mellan alla berörda kan uppnås. Alla inblandade, både strukturellt och operativt, bidrar till att verksamheten nu har kommit igång. Det tar tid att åstadkomma en bred samverkan, när så många är inblandade. En upparbetad samverkanstruktur underlättar detta arbete betydligt.

”En hållbar kompletterande arbetsmarknad” skulle kunna vara en strategisk del i en ny sammanhållen arbetsmarknadspolitik och en av flera insatser som skulle kunna gå under begreppet ”Jobblyftet”. Ett jobblyft som gör att flera kan vara med.

Unga utanför – en utsatt målgrupp

Det andra exemplet tar sin utgångspunkt i unga som varken arbetar eller studerar. Ungdomars etableringsålder har ökat, arbetslösheten är högre och arbetsmarknaden är mer instabil. Det är inte ovanligt att ungas anställningar är kortvariga och tillfälliga. Kraven på utbildning har ökat. Sammantaget har unga

svårare att ta sig in på arbetsmarknaden i dag. Unga som varken arbetar eller studerar är en grupp som har särskilt stora svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden.

Regeringen tillsatte därför en utredning som bland annat skulle ta fram förslag på hur samverkan kring unga skulle förbättras. Utredningen som tog namnet ”Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan” (SOU 2013:74) redovisade sina förslag i slutat av 2013.

Utredningens analys

Utredningen lyfter fram ett antal problem där det brister i samverkan mellan myndigheterna. Gruppen Unga som varken arbetar eller studerar är ofta prioriterade inom Arbetsförmedlingen, kommuner, Försäkringskassan m.fl. Såväl insatser som målgrupper är dock överlappande mellan aktörer vilket leder till dubbelarbete och oklart ansvar. Kunskapen om resultat och effekter är begränsad och det är oklart hur väl insatserna passar de unga som har de största behoven.

Ungdomar får möta en mängd aktörer i olika typer av sammanhang och insatserna är inte alltid samordnade mellan aktörerna. En ungdom kan under en tid delta i kommunala insatser för att kort därefter påbörja en statlig insats med liknande innehåll. Utöver dessa insatser kan den unge vara i kontakt med Försäkringskassan eller andra myndigheter.

Det finns ofta inte någon som har helhetssyn och ett sammanhållande ansvar för att de unga får ett individuellt anpassat och samlat stöd. Erfarenheter från samordningsförbund visar att ungdomarna har i flera fall en lång och svår erfarenhet av psykisk ohälsa under uppväxt åren. Tidigt hade man problem med omfattande frånvaro och skolki i grundskolan, tidigt bruk av alkohol och andra droger i övre tonåren och flera vittnar om suicidtankar. Ingen inom socialtjänsten eller Arbetsförmedlingen har haft vetskap eller upptäckt ungdomarnas allvarliga tillstånd.

Vidare konstaterar utredningen att myndigheter har flera olika krav att samverka kring olika grupper av utsatta unga. Det finns dock ingen generell struktur för samverkan i hela landet, den är organiserad olika. Samverkan kan fungera väl i vissa kommuner medan den kan utvecklas i andra.

Utredningens förslag

I utredningens förslag till åtgärder föreslås att samordningsförbunden får ett särskilt uppdrag. Förslaget innebär i korthet

- att samordningsförbundens struktur utvecklas och utvidgas för att skapa bättre förutsättningar för en effektiv samverkan för unga som varken arbetar eller studerar
- att ungdomar från 16 år som varken arbetar eller studerar och är i behov av samordnade insatser tillhör samordningsförbundens målgrupp
- att unga som varken arbetar eller studerar särskilt ska uppmärksammas inom samordningsförbunden genom att särskilda resurser för ändamålet tillförs, staten ska öka sin del av finansieringen med 60 miljoner kronor per år under perioden 2015–2017

■ att utbildningssektorns roll i den finansiella samordningen av rehabiliteringsinsatser bör förtydligas

■ att Arbetsförmedlingen ska uppmärksamma denna grupp inom arbetet i samordningsförbund och att myndigheten ges i uppdrag att utveckla stödet till ungdomar. Samverkan bör utvecklas inom ramen för samordningsförbundens verksamhet eller där så inte är möjligt direkt med berörda kommunala och andra myndigheter

För att utveckla och effektivisera insatserna till unga som varken arbetar eller studerar behövs ett antal åtgärder.

Det behövs en lokal struktur som stärker det långsiktiga arbetet kring dessa ungdomar och samordningsförbunden kan vara denna struktur. Det förutsätter att samordningsförbunden finns i hela landet. Därför bör lagen om finansiell samordning gå från att vara frivillig till att på sikt bli en allmän lag. Genom att inrätta och etablera samordningsförbunden som en struktur för samverkan undviker man behov av att bygga nya strukturer varje gång som ett samverkansbehov påvisas.

Någon bör få ett sammanhållet ansvar för att stödja utvecklingsarbetet inom och mellan samordningsförbunden en sk nationell samordnare. Det förslaget ligger i linje med utredningens.

Insatser till unga bör aktualiseras så snart som möjligt. Desto tidigare man kan uppmärksamma behov och sätta in adekvata åtgärder desto mindre lidande. Arbetet inom flera samordningsförbund har utvecklats till tidiga eller förebyggande insatser. Skälet till denna utveckling är just samordningsförbundens förmåga att ha ett helhetsperspektiv på individen och samhället. Det är svårare och kostar mer att rehabilitera unga med komplexa behov än att arbeta med tidig identifiering och med förebyggande insatser.

Utredningens förslag om en statlig satsning på 60 miljoner kronor för att minska utanförskapet hos grupper av unga är inte beroende av om kommuner och/eller landsting vill satsa resurser.

Folkhälsa – en verksamhet som söker sin struktur

Arbetet med befolkningens hälsa har under det senaste decenniet ändrat karaktär. Den tidigare inriktningen med fokus på medborgarnas levnadsvanor ofta i form av kampanjer har ersatts med att arbetet mer riktas mot att söka orsakerna till varför vissa grupper anammar ohälsosamma ovanor för att med denna kunskap sätta in åtgärder mot dessa orsaker. Exempel på sådana orsaker är kort utbildning eller arbetslöshet. Det övergripande nationella folkhälsomålet som beslutades av riksdagen våren 2003 gör kursändringen tydlig - en folkhälsopolitik vars mål är ”att skapa samhälleliga förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen”.

Ett folkhälsoarbete med denna målsättning kräver bred samverkan mellan inte bara myndigheter utan även frivilligsektorn, arbetsmarknadens parter med flera. Behovet av sådan samverkan har tydliggjorts i flera folkhälsopolitiska dokument, bland annat det åtgärdsprogram som tagits fram i bred samverkan i Västra Götaland. Den så kallade Malmökommissionen för ett hållbart Malmö kan också ses som ett exempel på ett arbete med

motsvarande inriktning. Båda arbetena har den sociala hållbarheten som yttersta mål.

Ett folkhälsoarbete som ska leva upp till det nationella målet kräver samverkan, struktur och uthållighet. Problemet är att folkhälsoarbetet inte har hittat den samverkansstruktur som den nya inriktningen kräver. Här skulle samordningsförbundet med dess upparbetade samverkansmönster och formella struktur kunna vara ett alternativ för ett mer hållbart och långsiktigt folkhälsoarbete.

Samordningsförbundens möjligheter att allokera resurser över tid och mellan myndigheter gagnar ett folkhälsoarbete i enlighet med det nationella folkhälsopolitiska målet.

Perspektivet individ – samhälle förenar intentionerna i såväl Finsam som det folkhälsopolitiska arbetet. Det är också så att ett folkhälsoarbete i enlighet med det nationella målet kommer att minska tillströmningen av medborgare som är i behov av stöd i enlighet med lagen om finansiell samordning. Skälet till detta är att om folkhälsoarbetet fokuserar på orsakerna till ojämlika förutsättningar torde färre medborgare komma att behöva samordnade insatser i enlighet med Finsam.

Sociala investeringsfonder – en ambition för långsiktighet

Välfärden byggs långsiktigt. Dagens åtgärder kommer i många fall först nästa generation till godo. Dessutom är det så att insatser inom ett område inom välfärden många gånger bär frukt i form av uteblivna kostnader inom en annan sektor. Långsiktighet och sektorsövergripande åtgärder gynnas emellertid inte av dagens ekonomisystem som präglas av vertikalt så kallat stuprörstänkande samt av kortsiktighet och balanskrav. I en ambition att komma runt dessa krav har ett antal kommuner prövat att införa så kallade sociala investeringsfonder, där målet är att skapa förutsättningar för långsiktighet samt att överskrida sektorsgränser.

Den praktiska tillämpningen av denna i grunden goda ambition har emellertid kantats av diskussioner där ambitionen har fått stå tillbaka för frågor om definitioner, till exempel kring begreppen fond och investering. Detta har i sin tur inneburit att tillämpningen i många fall har begränsats såväl till ekonomi som till insatser inom en sektor snarare än över sektorsgränser. I sin extrem blir då tillämpningen en maskerad budgetförstärkning. Ambitionen med långsiktigt horisontellt tänkande har pressats tillbaka till det kortsiktigt vertikala.

Finsams idé är som, framgått, att ge de stora välfärdsaktörerna en lagstadgad möjlighet att agera gränsöverskridande för att på det sättet anpassa välfärden till de behov som finns i lokalsamhället. Det gemensamma ansvarstagandet innebär också att såväl (ekonomiska) insatser som resultat kommer det gemensamma tillgodo. Det finns inte något incitament att spela Svarte Petter. Samordningsförbunden är dessutom i formell mening egna myndigheter, vilket bland annat innebär att förbunden äger möjligheten att balansera över- respektive underskott över årsskiftena.

Finsam och sociala investeringsfonder har gemensamma utgångspunkter och ambitioner. Båda har emellertid i alltför hög grad kommit att präglas av diskussioner om regelverk och administrativa frågor snarare än hur de kan användas i en konstruk-

tiv utveckling av välfärden. Givet Finsams lagstadgade struktur borde ett förslag prövas där sociala investeringsfonder helt integreras i Finsamstrukturen alternativt använder sig av strukturen för att skapa stabila förutsättningar i enlighet med ambitionerna bakom fonderna.

Referensförteckning

Litteratur:

- Axelsson, Runo och Axelsson Bihari, Susanna (red); *Om Samverkan – för utveckling av hälsa och välfärd*, Studentlitteratur, (2013)
- Carlsson, Gösta; *Idén fick sin lyftning i fanan: Om sjukförsäkringshistoria i Göteborg*, Stift Solhem, (2002)
- Zaremba, Maciej; *Patientens pris – Ett reportage om den svenska sjukvården och marknaden*, Weyler förlag, ursprungligen artikelserie i DagensNyheter (2013)

Webbsidor:

- arbetsformedlingen.se/
- ideerforlivet.se/Global/nnsfinsam.se/rj.se/Forskningsnyheter/RJ-/2014/Utlysning-forskning-om-Styrning-och-granskning-av-det-offentliga/seeab.se/
- susam.se/finsam/aktuellt/
- Wikipedia.se

Offentligt tryck mm

- Handbok för Finansiell samordning*, (Ola Andersson), Nationella Rådet, SUSAM (Rev 2013)
- Lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser, Socialdepartementet
- Prop 2002/03:132, Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet
- Samverkan för särskilt utsatta. Utvärdering av frivillig samverkan*, FRISAM, Socialstyrelsen, (2001)
- SOCSAM – försök med politisk och finansiell samordning. En slutrapport*, Finansiell samordning 2001:1, Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen, (2001)
- SOU 1996:85; Egon Jönsson, (Westerberg, Ulf), 1996
- SOU 1996:113, Slutbetänkande, Sjuk- och arbetsskadekommittén

Tankesmedjan Tiden vill stimulera progressiv debatt kring de avgörande frågor samhället står inför. Globaliseringen, klimatet, arbetslösheten och den ökande ojämlikheten i resurser och möjligheter.

Tankesmedjan Tiden vill visa att det är möjligt att göra progressiv politik i en tid som är både globaliserad och lokal. Vi vill visa att en sådan politik varken behöver vara dogmatisk, låst vid sin historia eller ett resultat av kortsiktiga kampanjstrategier och triangulering.

Vi ger bland annat ut debattskrifter, tar fram rapporter och ordnar seminarier.

Tankesmedjan Tiden innefattar även tidskriften Tiden Magasin.