



2008:7

Fyra år med Finsam





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM
2008-05-13
ERT DATUM
2004-03-18

DIARIENR
2004/197-5
ER BETECKNING
S2004/2440/SF
(delvis)

Regeringen
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att följa upp och utvärdera finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet

Regeringen gav den 18 mars 2004 Statskontoret ett fyraårigt uppdrag att årligen följa upp och utvärdera finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.

Statskontoret överlämnar härmed den fjärde rapporten "Fyra år med Finsam" (2008:7).

Generaldirektör Peder Törnvall har beslutat i detta ärende. Utredningschef Annika Nordlander Finn, utredare Sven Silvander, föredragande, utredare Björn Hammarstedt och utredare Jonas Ericson var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Peder Törnvall

Sven Silvander

Innehåll

	Sammanfattning	9
1	Statskontorets uppdrag	13
1.1	Ett fyraårigt uppdrag	13
1.2	Statskontorets tidigare slutsatser om Finsam	14
1.3	Rapportens disposition	14
2	Finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser	17
2.1	Bakgrund	17
2.2	Motiven till finansiell samordning	18
2.3	Målgruppen behöver samordnade insatser	18
2.4	Organisationen av finansiell samordning	19
2.5	Insatser och målgrupper bestäms lokalt	21
2.6	Förebyggande insatser	21
2.7	Utvecklingen av antalet samordningsförbund	22
3	Annan rehabiliteringssamverkan	25
3.1	Finsam en av flera samverkansformer	25
3.2	Likheter och skillnader mellan Finsam, Socsam och Frisam	27
3.3	Deltagare upplever inga uppenbara skillnader mellan Finsam och Frisam	28
3.4	Sammanfattning	28
4	Aktörer med nationellt ansvar	29
4.1	De nationella aktörernas uppdrag inom Finsam	29
4.2	Vad gör de nationella aktörerna?	30
4.3	Förbundens efterfrågan på nationellt stöd	33
4.4	Sammanfattning	34
5	Arbetsformer	35
5.1	Roller och ansvarsfördelning i Finsam	35
5.2	Parterna har olika uppdrag och kulturer	37
5.3	Drivande parter	39
5.4	Förbunden har stött på samverkansproblem	39
5.5	Personliga egenskaper avgör inflytande i förbunden	40
5.6	Sammanfattning	41
6	Deltagare	43
6.1	Definition av målgrupp	43
6.2	Beskrivning av deltagare	43
6.3	Finsam-deltagarnas omdömen och förutsättningar	46
6.4	Urval av deltagare	47
6.5	Jämställdhets- och integrationsperspektiv	50
6.6	Sammanfattning	53

7	Verksamhet	55
7.1	Insatser i linje med regeringens intentioner	55
7.2	Kostnader för Finsam	55
7.3	Oklara gränser mellan förbunden och ordinarie verksamheter	57
7.4	Ingen entydig bild av om insatserna skiljer sig åt från ordinarie verksamhet	58
7.5	Få tycker att ordinarie verksamhet fått stå tillbaka	58
7.6	Svårt att implementera insatser?	58
7.7	Revisionen har setts över	59
7.8	Sammanfattning	60
8	Finsams konstruktion	61
8.1	Samordningsförbunden överlag positiva	61
8.2	Inga påtagliga systematiska åsiktsskillnader	61
8.3	Sammantagen bild av behovet av lagändringar	61
8.4	Efterfrågan på ändringar som inte regleras i lag	71
8.5	Finsam populärt på alla nivåer i organisationerna	72
8.6	Sammanfattning	72
9	Resultat och utfall	75
9.1	Vad är framgångsrik samverkan?	75
9.2	Orsak, verkan och samverkan	76
9.3	Registerstudie av deltagare i åtta Finsam-insatser	79
9.4	Förbunden bedömer att Finsam har effekter	82
9.5	Förbundens egna uppföljningar	84
9.6	Försäkringskassans återslag om samverkansmedel	86
9.7	Svårt att uttala sig om effekter för samhället och aktörerna	87
9.8	Sammanfattning	88
10	Slutsatser	89
10.1	Statskontorets uppdrag	89
10.2	Finsams lagstiftning fungerar väl	89
10.3	Verksamhet bedrivs för rätt målgrupp	91
10.4	Jämställdhet och integration bör uppmärksammas tydligare	91
10.5	Finsam-insatser är i linje med regeringens avsikter	92
10.6	Minskat behov av försörjningsstöd och ökning av egenförsörjning	92
10.7	Administrationskostnaderna är höga men avtagande	94
10.8	Få har en uppfattning om förändringen av revisionen	94
10.9	Det finns gränsdragningsproblem	94
10.10	Övriga iakttagelser om Finsam	95

Bilagor

1	Uppdrag	101
2	Metod	105
3	Sammanställning av förbundens uppföljningar	111

Bilagorna 4–6 finns att hämta från www.statskontoret.se

4	Registerstudie av deltagare i åtta Finsam-insatser
5	Sammanställning av enkät år 2008
6	Finsam och brukarna – en intervjuundersökning

Sammanfattning

Statskontorets uppdrag

Statskontoret fick i mars 2004 i uppdrag av regeringen att följa upp och utvärdera finansiell samordning enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (Finsam). Finsam syftar till att individer ska uppnå eller förbättra sin förmåga att utföra förvärvsarbete och att uppnå en effektiv användning av samhällsresurser.

Detta är Statskontorets fjärde rapport om Finsam. Vår slutredovisning av Finsam överlämnas senast den 15 december 2008.

Statskontorets huvudslutsatser

I denna sammanfattning återges de slutsatser och förslag som är relevanta för regeringen och de statliga aktörerna. I rapporten förekommer också rekommendationer som riktar sig till samordningsförbunden och de fyra ingående parterna. Dessa rekommendationer nämns inte i sammanfattningen, men avhandlas i rapportens avslutande kapitel.

Finsams konstruktion fungerar väl

Statskontoret anser att det i dagsläget inte finns behov av att förändra Finsams lagstiftning. Konstruktionen av Finsam medför inte några generellt återkommande problem för samverkan. Statskontoret anser att det är en fördel att institutionella och finansiella frågor inte behöver diskuteras när samordningsförbund startas och drivs. Förbunden kan fokusera på att finansiera insatser för individer som behöver samordnad rehabilitering.

Statskontoret anser att fördelarna med att parternas finansieringsandelar är fastställda i lagstiftning väger tyngre än nackdelarna. Genom att medlemmarna i samordningsförbunden på förhand vet hur stor del av förbundets budget de ska finansiera undviks en förhandlingssituation där parternas egenintresse, snarare än rehabilitering, riskerar att komma i fokus.

Deltagare och insatser i linje med regeringens intentioner

Målgrupper för förbundens insatser överensstämmer med regeringens intentioner. Majoriteten av deltagarna i Finsam uppbär försörjningsstöd från kommunen. Det är även relativt vanligt med någon form av försörjning från Försäkringskassan. Psykisk ohälsa är det enskilt vanligast förekommande problemet. Individerna kan karaktäriseras som relativt unga och med kort utbildning. Närmare hälften är ensamstående utan barn. Av deltagarna är 57 procent kvinnor.

Få förbund vidtar åtgärder för att främja jämställdhet och integration

Förbunden diskuterar ibland jämställdhetsperspektivet, men diskussionerna leder inte alltid till konkreta åtgärder eller anpassningar. Integrationsperspektivet har i något högre grad föranlett konkreta åtgärder. Statskontoret bedömer dock att förbunden kan göra mer för att beakta jämställdhet och integration.

Underlaget visar på positiva utfall

På grund av brister i det nationella uppföljningssystemet har Statskontoret inte kunnat genomföra en utvärdering eller ens en tillfredsställande nationell uppföljning av Finsam. Vi kan endast redovisa utfall utifrån underlag vars representativitet inte har kunnat säkerställas.

Vårt begränsade underlag tyder på att individers egenförsörjning ökar efter deltagande i Finsam-insatser. Beroendet av offentlig försörjning tycks också avta, vilket främst yttrar sig i ett minskat behov av försörjningsstöd. Vi kan dock inte uttala oss om huruvida dessa utfall är effekter av Finsam-insatserna, eftersom vi inte har kunnat kontrollera för externa faktorer.

Det nationella uppföljningssystemet fungerar inte

Statskontoret konstaterar att systemet för uppföljning av samverkan inom rehabiliteringsområdet (SUS) fortfarande inte fungerar som tänkt. Statskontoret vill erinra om att regeringen i regleringsbrevet till Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Socialstyrelsen under flera år har anmodat myndigheterna att förvalta och utveckla systemet. Det är nödvändigt att de nationella aktörerna snarast åtgärdar de stora brister som idag kännetecknar uppföljningen av Finsam.

Statskontorets förslag angående Finsam

Klargör att uppföljning är en förutsättning för att Finsam ska fortgå

Statskontoret föreslår att regeringen tydliggör att en fungerande uppföljning är en grundläggande förutsättning för att tilldelningen av resurser till Finsam ska fortsätta.

Se över Finsams målgrupp

Statskontoret föreslår att regeringen ser över Finsams målgrupp, eftersom Finsams ursprungliga målgrupp i allt större utsträckning tas om hand via andra verktyg än Finsam.

Förbättra stödet till Finsam

Statskontoret föreslår att de nationella aktörerna förbättrar stödet till utvecklingen av Finsam. Statskontoret anser att aktörerna bör skapa tydligare kanaler för stöd till samordningsförbunden, exempelvis en gemensam webbplats.

Regeringen bör ta ett samlat grepp om rehabiliteringsfrågan

Rehabiliteringsfrågan är i grunden tvärsektoriell, då den spänner över arbetsmarknadspolitik, socialpolitik och hälso- och sjukvårdspolitik. Ansvaret för rehabilitering åligger aktörer på både statlig och kommunal nivå. Problemen med det delade ansvaret har hanterats genom att regeringen och riksdagen har skapat förutsättningar för samverkan över sektorsgränser, vilket resulterat i ett flertal typer av rehabiliteringssamverkan med delvis överlappande målgrupper.

Att rehabiliteringsansvaret är spritt över flera aktörer på olika nivåer försvårar styrning och ansvarsutkrävande. Statskontoret anser dock att regeringen på ett mer övergripande plan kan förbättra styrningen på rehabiliteringsområdet. Om regeringen har en samlad strategi för rehabilitering, där olika strategier och satsningar hanteras i ett sammanhang, ökar regeringens möjligheter att främja en kostnadseffektiv och verksam rehabilitering. Överlappningar av olika åtgärder skulle därigenom kunna undvikas.

Ett samlat grepp om rehabiliteringsfrågan fordrar enligt Statskontoret att behov och utbud av rehabiliteringssamverkan kartläggs på nationell nivå. Detta är en förutsättning för att på ett kostnadseffektivt sätt kunna tillfredsställa det samlade behovet av rehabiliteringssamverkan. I dag saknas kunskap om i vilken utsträckning rehabiliteringssamverkan, däribland Finsam, motsvarar de behov som finns.

1 Statskontorets uppdrag

1.1 Ett fyraårigt uppdrag

Statskontoret fick i mars 2004 i uppdrag av regeringen att följa upp och utvärdera finansiell samordning enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.¹ Statskontoret har sedan år 2005 publicerat tre rapporter om Finsam.

Detta är Statskontorets fjärde rapport om Finsam. I samråd med Socialdepartementet har Statskontoret fokuserat på följande frågor:

- Hur fungerar Finsams lagstiftning?
- Bedrivs verksamhet för den målgrupp som regeringen avser?
- Hur har integrationsperspektivet och jämställdhetsperspektivet beaktats i Finsam?
- Är verksamheten i linje med vad regeringen avser?
- Har deltagarnas beroende av offentlig försörjning påverkats av Finsam? Har individers förmåga att försörja sig själva påverkats av Finsam?
- Hur stora är administrationskostnaderna för samordningsförbunden?
- Hur har förändringarna av revisionen tagits emot av förbunden?
- Finns det gränsdragningsproblem mellan verksamheten som förbunden ska finansiera och den ordinarie verksamheten?

Vår slutredovisning av Finsam överlämnas senast den 15 december 2008. Avsikten med den redovisningen är att komplettera föreliggande rapport med ytterligare utfall av Finsam-insatser, dels i form av en kvantitativ studie med deltagare, dels i form av en socioekonomisk värdering.

I Statskontorets arbetsgrupp har Jonas Ericson, Björn Hammarstedt och Sven Silvander (projektledare) ingått. En referensgrupp har knutits till projektet.

¹ I fortsättningen kommer vi att använda begreppet Finsam om finansiell samordning, och FSL om själva lagen. Finsam är inte att förväxla med "gamla Finsam", en lokal försöksverksamhet med samordning mellan landsting och Försäkringskassan mellan 1993 och 1997.

1.2 Statskontorets tidigare slutsatser om Finsam

I Statskontorets första rapport om Finsam studerade vi vad som driver alternativt försvårar bildandet av samordningsförbund.² Vi kom fram till att i huvudsak är de fyra aktörerna positiva till lagens olika delar och bedömde att det inte fanns anledning att förändra lagens utformning. Vi konstaterade också att intresset från Arbetsmarknadsverket och Försäkringskassan varierade över landet. Vi föreslog därför att regeringen skulle överväga att öka styrningen av de två myndigheterna för att ge likvärdiga förutsättningar för alla kommuner och landsting att bilda samordningsförbund.

I den andra rapporten om Finsam studerade vi vilka målgrupper samordningsförbunden har prioriterat och vilka insatser de bedrev.³ Vi studerade också förbundens arbetsformer. I rapporten drog vi slutsatsen att förbunden följde propositionens intentioner avseende prioriterade grupper och insatser. Vi konstaterade att förbundens budgetar och således verksamhetens omfattning varierar kraftigt. Vi bedömde att revisionen av förbunden kräver för mycket av förbundens resurser och vi föreslog därför att regeringen borde se över kraven på revision. I den andra rapporten konstaterade Statskontoret också att ansvarsfrågorna i vissa avseenden är oklara. Samordningsförbundens verksamhet kan närma sig myndighetsutövning, trots att regeringens avsikt var att Finsam inte skulle påverka rättsliga ansvarsförhållanden.

I den tredje rapporten studerade vi målgrupper och insatser mer ingående.⁴ Vi kom fram till att förbunden bedrev insatser enligt regeringens intentioner och att målgruppen var den avsedda. Vi studerade också hur de nationella aktörerna stöder förbundens verksamhet och drog slutsatsen att deras stöd kan utvecklas.

1.3 Rapportens disposition

I kapitel 2 ges en översiktlig introduktion till motiven till Finsam och bland annat Finsams organisation, finansiering, målgrupp och insatser. Detta kapitel är fristående och kan läsas separat från övriga delar i rapporten.

I kapitel 3 ges en kort översikt över andra typer av samverkan på rehabiliteringsområdet.

I kapitel 4 redovisas hur Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Socialstyrelsen har agerat centralt för att stödja Finsam. Dessa myndigheter har i

² *Den första tiden med Finsam* (Statskontoret 2005:10)

³ *Fortsättningen med Finsam* (Statskontoret 2006:6)

⁴ *Finsam rapport 3* (Statskontoret 2007:6)

uppdrag att främja utvecklingen och säkerställa nationell uppföljning av Finsam.

Kapitel 5, 6 och 7 fokuserar mer i detalj arbetsformer, deltagare respektive verksamhet i samordningsförbunden.

Kapitel 8 återger hur representanter för samordningsförbunden ser på Finsam med avseende på dess konstitution, finansiering och samverkansform.

I kapitel 9 har Statskontoret samlat alla indikationer på vilka utfall som Finsam kan ha för individer, samhälle och deltagande parter. Med anledning av att SUS inte har fungerat som avsett har Statskontoret inte kunnat göra en utvärdering eller tillförlitlig uppföljning av resultaten av Finsam.

I kapitel 10 diskuterar Statskontoret Finsam utifrån de uppdragsfrågor som formulerats i samråd med Socialdepartementet.

Till denna rapport hör även flera bilagor. Vissa återfinns i slutet av rapporten. Andra bilagor där empiri redovisas mer utförligt kan hämtas på Statskontorets webbplats, www.statskontoret.se.

2 Finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser

2.1 Bakgrund

Initiativet till att en permanent lagstiftning om finansiell samordning skulle utformas togs år 2001 av riksdagen. Socialförsäkringsutskottet ansåg att lagen skulle utformas med utgångspunkt i lagen (1994:566) om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst, Socsam. Utskottet ansåg dock att även arbetsmarknadsmyndigheterna skulle ingå. Till skillnad från Socsam skulle den nya samverkansformen vara permanent och rikstäckande. Inom Regeringskansliet tillsattes en arbetsgrupp som arbetade fram ett lagförslag enligt riksdagens tillkännagivande. Beskrivningen i detta kapitel bygger i huvudsak på den proposition och departementsskrivelse som föregick lagen.⁵

Den 1 januari 2004 trädde lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser i kraft. Lagen möjliggör för Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommun och landsting att samverka finansiellt inom rehabiliteringsområdet. För att finansiell samordning, Finsam, ska kunna bedrivas krävs att alla fyra parterna deltar och att ett samordningsförbund bildas. Försäkringskassan ska bidra med hälften av medlen till Finsam, landstinget med en fjärdedel och den eller de kommuner som deltar med en fjärdedel.

Lagen är frivillig för kommuner och landsting. Regeringen menar att den inte kan ålägga kommunerna att ingå i en organisation tillsammans med andra huvudmän. Försäkringskassan och Arbetsmarknadsverket har i uppdrag att samverka för att antalet sjukskrivna arbetslösa som ska kunna återgå till arbete ska öka. Enligt de båda myndigheternas regleringsbrev ska Arbetsförmedlingen tillsammans med Försäkringskassan, landsting och kommuner genom samordningsförbund verka för att människor med behov av samordnade rehabiliteringsinsatser uppnår eller förbättrar sin förmåga att utföra arbete. Försäkringskassan har det samordnande ansvaret.

Vidare påpekar regeringen att det är på det lokala och regionala planet som man lättast kan bedöma i vilka former en samordning eller samverkan kan behöva ske.

⁵ *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, 2002/03:132 samt *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, Ds 2003:2.

2.2 Motiven till finansiell samordning

Regeringen menar att det kan vara särskilt problematiskt att rehabilitera människor som har en kombination av medicinska, psykiska, sociala och arbetsmarknadsrelaterade problem. Dessa individer riskerar att hamna i en gråzon mellan olika aktörers ansvarsområde, eftersom de insatser de behöver inte faller inom enbart en aktörs ansvarsområde. Detta kan leda till en rundgång mellan Försäkringskassan, hälso- och sjukvården, socialtjänsten och Arbetsförmedlingen med kortsiktiga och ineffektiva insatser som följd.

Enligt propositionen förväntas Finsam ge effekter på tre plan:

- för individen
- för samhället
- för samverkansparterna

För *individernas* del handlar det om att deras förmåga till eget förvärvsarbete främjas på ett effektivt sätt. Enligt regeringen ska individen uppnå eller förbättra sin förmåga att utöva förvärvsarbete. *Samhällets* vinster består i att de tillgängliga resurserna används på ett kostnadseffektivt sätt. För *aktörerna* ligger det övergripande incitamentet i att en snabbare rehabilitering innebär ekonomiska besparingar även för myndigheterna. Detta är tydligast för Försäkringskassan och kommunerna i och med att kostnaderna för bl.a. sjukpenning och ekonomiskt bistånd kan minska.

De ekonomiska incitamenten för Arbetsförmedlingen är svagare, eftersom en framgångsrik rehabilitering ofta ökar antalet individer i behov av mer arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Vissa ökade kostnader för Arbetsförmedlingen kan dock vara en samhällsekonomisk vinst, om kostnaderna för andra huvudmän samtidigt minskar.

Även för landstinget är de ekonomiska incitamenten svagare på kort sikt, eftersom man inte har något försörjningsansvar för målgruppen. På längre sikt kan dock Finsam leda till minskat behov av återbesök, och därmed en minskad belastning på hälso- och sjukvården.

2.3 Målgruppen behöver samordnade insatser

I lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (FSL) uppges att insatserna i Finsam ska avse individer som behöver samordnade rehabiliteringsinsatser. Insatserna ska syfta till att deltagarna uppnå eller förbättrar sin förmåga att utföra förvärvsarbete. Utöver detta har regeringen i lagen inte definierat målgruppen ytterligare.

I förarbetena till Finsam framförs att individer som kan behöva samordnade insatser ”kan ha olika former av fysiska eller psykiska besvär samt arbetsmarknadsmässiga eller sociala problem – ofta en kombination av dessa”. Man menar också att dessa individer är långt från arbetsmarknaden och är därmed beroende av offentlig försörjning.

I förarbetena skrivs vidare att Finsams målgrupp:

- ska vara ”människor som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser från flera av de samverkande parterna”.
- bör vara i förvärvsaktiv ålder – ”vanligen 20–64 år” men att undantag kan göras om de ”av något skäl kan hänföras till gruppen förvärvsaktiva”.

I förarbetena till Finsam utpekar regeringen arbetslösa sjukskrivna och långtidsinskrivna vid förmedlingen som exempel på grupper som kan ha behov av samordnade insatser.

Det finns inga aktuella bedömningar av hur många individer som behöver samordnade rehabiliteringsinsatser. I propositionen om finansiell samordning hänvisas till en utvärdering av Frisam från år 2000, där behovet uppskattas till 5 procent av befolkningen i arbetsför ålder (280 000 individer). I Frisam-utvärderingen bedömde man att det faktiska samarbetet för denna grupp utgjorde 1,7–1,9 procent dvs. ca 70 000–100 000 (år 1999 och 2000) och att det således var cirka 200 000 personer som då inte fick den hjälp de behövde.

I en promemoria från våren 2008 har regeringen aviserat att målgruppen för Finsam ska breddas. Det nuvarande kravet på att det för varje individ inom målgruppen ska finnas behov av rehabiliteringsinsatser som är samordnade bör enligt regeringen slopas. Målgruppen ska dock även fortsättningsvis utgöras av individer i behov av rehabiliteringsinsatser, men som inte får sina behov tillgodosedda av ordinarie verksamheter.⁶

2.4 Organisationen av finansiell samordning

2.4.1 Styrelse leder samordningsförbundet

Den finansiella samordningen bedrivs genom ett samordningsförbund. Samordningsförbundet ska bestå av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen,

⁶ *Flexibla finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser*, 2008-03-19 S2008/279/SF, s. 22

kommun och landsting. En eller flera kommuner kan ingå i ett samordningsförbund. Samtliga samverkande parter ska vara medlemmar i förbundet.

Samordningsförbundet har en självständig beslutsfunktion i förhållande till de reguljära organisationerna. Regeringen menar att de beställarförbund som förekom inom Socsam ska vara en förebild för samordningsförbunden. De ska inte bara agera som beställare utan även göra övergripande prioriteringar och skapa förutsättningar för en fungerande samverkan.

Samordningsförbundet ska ledas av en styrelse där de fyra parterna finns representerade. Ledamöterna eller ersättare i styrelsen är ledamöter eller ersättare i kommun- eller landstingsfullmäktige. Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen representeras av anställda vid respektive myndighet. Styrelsen består således av både politiker och tjänstemän.

Styrelsen utövar beslutanderätten, förvaltningen och verkställigheten i samordningsförbundet. Det är också samordningsförbundets ansvar att svara för uppföljning och utvärdering av de insatser som förbundet finansierar.

Vissa frågor har styrelsen rätt att delegera till en ledamot eller ersättare i styrelsen eller till förbundets ansvarige tjänsteman. Detta gäller dock inte ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. Det gäller inte heller yttranden med anledning av att beslut av förbundet i dess helhet har överklagats eller vissa ärenden som anges i särskilda föreskrifter.

2.4.2 Hur Finsam finansieras

Den finansiella samordningen innebär att parterna disponerar och beslutar om en gemensam budget. Försäkringskassan står för statens andel (dvs. även Arbetsförmedlingens andel), hälften av de avsatta medlen, och landstinget och kommunen bidrar med varsin fjärdedel. Försäkringskassan får använda högst fem procent av sjukpenningsanslaget till samverkan, vilket år 2008 uppgår till högst 1,2 miljarder kronor. Dessa medel ska främst användas för Finsam, samverkan mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, försöksverksamhet med alternativa insatser för långtidsinskrivna samt finansiell samordning mellan sjukförsäkringen och hälso- och sjukvård.⁷

⁷ Försäkringskassans regleringsbrev, 2008

2.4.3 Finsam ska inte påverka nuvarande ansvarsförhållanden

Samordningsförbunden ska inte svara för någon myndighetsutövning. Beslut som berör enskilda individer, till exempel om försörjning eller deltagande i insatser, ska även i fortsättningen fattas av de samverkande parterna.

Tillsyn över verksamhet som finansieras av samordningsförbunden ska ske inom ramen för ordinarie tillsyn av huvudmännens verksamhet.

2.5 Insatser och målgrupper bestäms lokalt

Enligt propositionen om finansiell samordning ska insatserna ”ligga inom de samverkande parternas samlade ansvarsområde och syfta till att återställa eller öka den enskildes funktions- och arbetsförmåga”. I propositionen skrivs vidare att kartläggning och analys är nödvändigt för att ta fram rehabilitering som motsvarar målgruppens behov. Regeringen menar också att uppföljning och utvärdering av insatserna är nödvändigt. Förutom detta specificeras inte närmare vilka insatser som bör bedrivas. Regeringen ger dock några exempel på möjliga insatser:

- utbildning och information för olika personalgrupper
- finansiering och utveckling av särskilda insatser eller projekt, såsom arbetsträning för långtidsarbetslösa, långtidssjukskrivna och personer med sociala problem
- förstärkning av verksamheterna med extra personal.

Liksom för Finsams målgrupp har man i propositionen valt att inte närmare specificera eller ställa krav på att en viss typ av insats ska bedrivas. Ett skäl är att man anser att sådana beslut bör tas regionalt eller lokalt.

2.6 Förebyggande insatser

I socialförsäkringsutskottets betänkande anges att det förebyggande arbetet bör uppmärksammas inom ramen för den finansiella samordningen. Hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande insatser på individ- och gruppnivå bör kunna omfattas.⁸ Någon mer detaljerad beskrivning av vad förebyggande arbete kan innebära gavs inte av utskottet. I propositionen nämns inte förebyggande insatser. Det har därför varit otydligt om förebyggande insatser ska kunna omfattas av Finsam. Regeringen har därför i en promemo-

⁸ Socialförsäkringsutskottets betänkande, 2003/04:SfU4.

ria våren 2008 klargjort att förebyggande åtgärder ska kunna bedrivas inom ramen för Finsam.⁹

2.7 Utvecklingen av antalet samordningsförbund

Försäkringskassan har i uppdrag att redogöra för hur många samordningsförbund som har bildats. Uppgifterna om antalet förbund och kommuner har hämtats från Försäkringskassans årsredovisningar.

Vid årsskiftet 2004/2005 hade 12 förbund bildats. De hade en sammanlagd budget på 166 miljoner kronor. 25 kommuner ingick i förbunden.¹⁰

I början av år 2006 fanns 35 förbund, med en sammanlagd budget på 248 miljoner kronor. 57 kommuner ingick i förbunden. 10 000 individer tog del av Finsam-insatser under år 2006.¹¹

I början av år 2007 hade antalet förbund ökat till 58, med en sammanlagd budget på 326 miljoner kronor. 107 kommuner ingick i förbunden. Ungefär 15 500 individer deltog i Finsam-insatser.

I början av år 2008 hade 63 samordningsförbund med 120 kommuner bildats.¹² Ytterligare två förbund har tillkommit i april 2008. Ökningstakten av antalet samordningsförbund och deltagande kommuner tycks ha avtagit något. Budget för de 58 förbund som besvarade vår enkät år 2008 uppgår sammanlagt till 459 miljoner kronor. I april 2008 finns samordningsförbund i alla län utom Gävleborg, Halland och Uppsala.

Nedan redovisas hur antalet samordningsförbund och antal kommuner i förbunden utvecklats från år 2005 till år 2008.

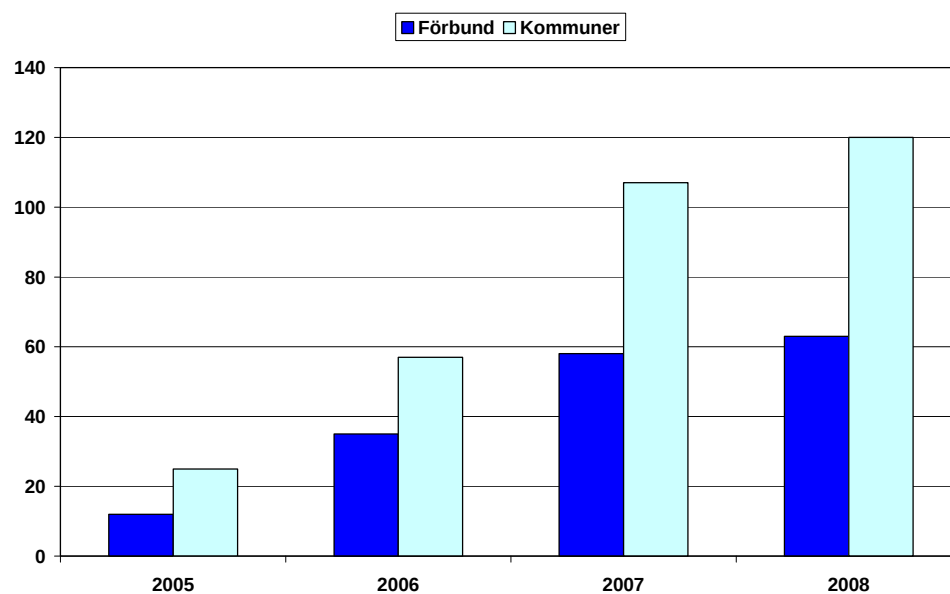
⁹ *Flexiblares finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser*, 2008-03-19 S2008/2769/SF, s. 23

¹⁰ Stadsdelar jämföras med kommuner i denna beräkning.

¹¹ Antal deltagare i 26 förbund som besvarade Statskontorets enkät, som riktades till förbund med verksamhet under hösten 2006.

¹² Försäkringskassans årsredovisning för år 2007, s. 36

Figur 2.1 Antal samordningsförbund och deltagande kommuner



Källa: Försäkringskassan

3 Annan rehabiliteringssamverkan

3.1 Finsam en av flera samverkansformer

Förutom Finsam finns ett flertal samverkansformer på rehabiliteringsområdet. Försäkringskassan får använda upp till 5 procent av sjukpenninganslaget för rehabiliteringssamverkan. I detta kapitel beskrivs de samverkansformer som Försäkringskassans samverkansmedel får användas till. Vi gör också en jämförelse av Finsam, Frisam och Socsam. Vi har i vår enkät år 2008 sett att många aktörer har erfarenhet av andra samverkansformer än Finsam.¹³

Frisam

Frisam möjliggör samverkansavtal mellan kommun, landsting, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, dvs. samma aktörer som ingår i Finsam. Frisams målgrupp sammanfaller också med Finsams, dvs. alla individer som har behov av arbetslivsorienterade insatser från minst två av aktörerna. Avtal om samfinansiering sluts på projektbasis och det finns ingen gemensam organisation eller budget för samverkan. Till skillnad från i Finsam behöver inte alla parter ingå i varje samverkansinsats som vidtas inom ramen för Frisam, och bara de parter som berörs av insatsen beslutar om den. Frisam regleras inte i någon särslagstiftning på samma sätt som Finsam, utan regleras i lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL), socialtjänstlagen (2001:453) och hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Under 2008 kommer samverkan inom ramen för Frisam att avvecklas, eftersom tillgängliga samverkansmedel inte räcker till alla samverkansformer. Erfarenheter från Frisam ska i framtiden tillvaratas inom ramen för Finsam, vilket Försäkringskassans kommande riktlinjer om Finsam ska säkerställa.¹⁴

Finsam93

Regeringen har också återupptagit Finsam93 ("gamla" Finsam) som bedrevs som försöksverksamhet i början av 90-talet. Finsam93 innebar att medel från sjukförsäkringen fick disponeras av hälso- och sjukvården i förebyggande eller rehabiliterande syfte, för att på sikt sänka kostnaderna för sjukpenning. Sjukvårdshuvudmän som utövade ansvaret för hälso- och sjukvården fick dels ansvar för att täcka vissa socialförsäkringskostnader, dels fullgöra vissa uppgifter inom socialförsäkringsområdet.

Statskontoret frågade i en enkät år 2008 representanter för samordningsförbunden om det fanns något behov av att möjliggöra finansiell samordning mellan Försäkringskassan och landsting. Många hade ingen uppfattning i frågan (45 procent). En femtedel uppgav att behov fanns och en tredjedel att

¹³ Bilaga 5, tabell 5

¹⁴ Återrapportering av samverkansmedel, Försäkringskassan dnr 6490-2008, s. 13 fotnot 2

sådan samordning inte behövs. Försäkringskassans representanter var mest positiva (45 procent) och landstingen minst positiva (41 procent).¹⁵

Handlingsplan för rehabilitering i samverkan

Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har upprättat en nationell handlingsplan för rehabilitering i samverkan. Handlingsplanen avser samverkan kring sjukskrivna och arbetslösa individer. Satsningen är ett resultat av försöksverksamheten Faros och syftet är att fler arbetslösa sjukskrivna ska erbjudas arbetslivsinriktad rehabilitering. Verksamheten omfattar sedan 2005 även personer med sjuk- eller aktivitetsersättning och sedan 2006 sjukskrivna som har en anställning men behöver byta arbete på grund av ohälsa.¹⁶

Pilotverksamhet för långtidsarbetslösa

En annan insats är Pilotverksamhet för långtidsarbetslösa (PILA), som omfattar personer som varit sjukskrivna i minst två år eller har en tidsbegränsad sjuk- och aktivitetsersättning. Inom PILA görs vid behov nya utredningar av arbetsförmåga i samverkan med Arbetsförmedlingen. PILA har utvidgats från pilotverksamhet till att omfatta hela landet. Målsättningen är att alla ärenden där personer kan vara aktuella för PILA ska vara genomgångna vid utgången av 2008.

3.1.1 Delvis samma målgrupper i olika samverkansformer

De ovan beskrivna formerna för rehabilitering riktar sig alla till individer vars behov fordrar samverkan mellan olika aktörer på rehabiliteringsområdet. Frisams och Finsams målgrupper är mest generellt formulerade. Målgrupperna för Pila och den nationella handlingsplanen utgörs av en mer begränsad krets individer, som även faller inom definitionen för målgrupper i de mer generella samverkansformerna.

3.1.2 Finsam utgör en liten del av all samverkan

År 2007 förbrukades för första gången Försäkringskassans samverkansmedel i sin helhet. Sammanlagt avsattes 1,4 miljarder kronor för rehabiliteringssamverkan, varav samordningsförbunden tilldelades totalt drygt 160 miljoner kronor. Omfattningen av Finsam, mätt i kronor, är således betydligt mindre än både samverkan för arbetslösa sjukskrivna och Frisam. Omfattningen av Frisam kommer dock sannolikt att minska betydligt, eftersom Försäkringskassan enligt sitt regleringsbrev för år 2008 ska prioritera andra samverkansformer, däribland Finsam.

¹⁵ Bilaga 5, tabell 88

¹⁶ *Införande av en rehabiliteringskedja*. Promemoria, Socialdepartementet, S2007/11032/SF, s. 50

3.2 Likheter och skillnader mellan Finsam, Socsam och Frisam

De samverkansformer som påminner mest om Finsam är Socsam och Frisam. Det finns både likheter och skillnader dem emellan.

Finsams unika kännetecken är att fyra parter *måste* ingå i samverkan och att finansieringsandelarna är fastställda i lagstiftning. I övrigt finns likheter med antingen Socsam eller Frisam. Den politiska och finansiella samordningen finns även i Socsam, och även Socsams samverkansorgan hade egen budget. Likheterna med Frisam avser samverkans målgrupp, frivillighet och den permanenta formen.

Tabell 3.1 Jämförelse av Socsam, Frisam och Finsam

	Socsam	Frisam	Finsam
<i>Parter</i>	Kommun Landsting Fk	Kommun Landsting Fk Af	Kommun Landsting Fk Af
<i>Institutionalisering</i>	Beställarförbund/ kommunalnämnd/kommunal- förbund	Ingen, avtal sluts på projektbasis	Samordningsförbund
<i>Finansiell samordning (egen budget)</i>	Ja	Nej, samfinansiering enligt avtal på projektbasis	Ja
<i>Obligatorisk medverkan från alla parter</i>	Ja	Nej	Ja
<i>Politisk samordning</i>	Ja	Nej (kan förekomma, men är ej inbyggt)	Ja
<i>Målgrupp</i>	Individer i behov av myndighetsgemensamma bedömningar och insatser.	Personer aktuella hos olika aktörer samtidigt eller vandrar mellan dem, och behöver rehab- iliterings- eller andra typer av arbetsför- beredande insatser.	Personer i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser från flera av de sam- verkande parterna för att uppnå eller förbättra sin förmåga att utföra förvärvsarbete.
<i>Finansiering</i>	Kombination av <i>flexibel</i> (vilken verksamhet som ingår var upp till varje förbund/ nämnd) och <i>fast</i> (föregående års kostnader för i ingående verksamhet)	<i>Flexibel</i> (i proportion till ansvar för åtgärder)	<i>Fast</i> **
<i>Varaktighet</i>	Försöksverksamhet	Permanent*	Permanent

* Frisam kommer att avvecklas successivt med anledning av att Försäkringskassan enligt 2008 års regleringsbrev inte ska prioritera denna form av samverkan.

** Regeringen överväger dock att förändra finansieringen så att lokalt anpassade finansieringsandelar får fastställas

3.3 Deltagare upplever inga uppenbara skillnader mellan Finsam och Frisam

När det kommer till individens upplevelse av finansiell samordning synliggörs inga uppenbara skillnader mellan de olika samverkansformerna Finsam och Frisam. Vad de tycker har varit positivt med den aktuella insatsen rör i regel aspekter som personliga relationer med handläggare som är insatta i deras fall, vänliga och personliga bemötanden där de slipper känna sig anonyma och presentera sig på nytt gång på gång. Denna typ av uttalanden har förekommit såväl hos Finsam- som Frisam-deltagare.

Även om mycket är lika Finsam och Frisam emellan fanns det även drag som skilde intervjuerna med deltagarna i de två samverkansformerna. Huruvida dessa aspekter bottnar i det faktum att samordningsformen var annorlunda eller om det handlar om att alla insatser – oavsett samordningsform – har en unik, lokalspecifik dimension låter författaren till studien vara osagt.¹⁷

3.4 Sammanfattning

- Finsam är en av ett flertal samverkansformer, och är resursmässigt mindre än flera andra.
- Målgrupperna i de olika samverkansformerna är delvis överlappande.
- Utbudet av rehabiliteringssamverkan förändras kontinuerligt. Regeringen överväger att förändra Finsam, Finsam93 har återupptagits och Frisam kommer att avvecklas.
- Deltagare upplever inga uppenbara skillnader mellan Finsam och Frisam.

¹⁷ *Finsam och brukarna – en intervjuundersökning*, Elisabeth Wollin Elhouar, Etnologiska avdelningen, Stockholms universitet, 2008.

4 Aktörer med nationellt ansvar

Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Socialstyrelsen har ett särskilt utpekat ansvar att stödja utvecklingen av finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. Vi benämner detta härnäst för nationellt ansvar för Finsam.

Statskontoret har vid flera tillfällen intervjuat företrädare för myndigheterna i syfte att klarlägga hur de nationella aktörerna uppfyller det uppdrag de fått av regeringen om Finsam. Vi har även träffat Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), som visserligen inte har ett regeringsuppdrag att medverka i Finsam, men enligt Försäkringskassans regleringsbrev ska ges möjlighet att delta i arbetet.

4.1 De nationella aktörernas uppdrag inom Finsam

De involverade myndigheterna ges i sina instruktioner i uppdrag att ”samverka” med varandra ”i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser inom rehabiliteringsområdet”. I myndigheternas regleringsbrev tillkommer att Försäkringskassan har ett ”samordningsansvar för att stödja utvecklingen” av Finsam. I Försäkringskassans regleringsbrev för år 2006 och 2008 gavs myndigheten i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som har vidtagits av de nationella aktörerna för att stödja utvecklingen av Finsam.

Försäkringskassans redovisningsansvar innefattar också att redogöra för vilka samordningsförbund som bildats. Arbetsförmedlingen och Socialstyrelsen ska bistå Försäkringskassan i att uppfylla dess uppdrag. Regeringen har i budgetpropositionen för år 2008 angivit att det i myndigheternas uppgifter ingår att informera och sprida erfarenheter samt vara ett stöd i administrativa, ekonomiska och juridiska frågor angående finansiell samordning.¹⁸

År 2003 fick Försäkringskassan (dåvarande Riksförsäkringsverket), Arbetsförmedlingen (dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen) och Socialstyrelsen i uppdrag att gemensamt utveckla ett sektorsövergripande system för löpande uppföljning av resultaten av samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet (SUS). SUS ska användas vid alla insatser där minst två rehabiliteringsmyndigheter samverkar, åtgärden finansieras gemensamt och verksamheten ligger utanför respektive myndighets ordinarie uppdrag. Insatser inom ramen för Finsam ska därmed alltid registreras i SUS.

¹⁸ Prop. 2007/08:1 Utgiftsområde 10, s. 22

Ansvaret för SUS var gemensamt till och med år 2007, då Försäkringskassan blev ensam systemägare. Sedan dess har Arbetsförmedlingen och Socialstyrelsen i uppdrag att bistå Försäkringskassan i dess arbete med att förvalta och utveckla SUS. Även Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) ska ges möjlighet att delta i arbetet.

4.2 Vad gör de nationella aktörerna?

4.2.1 Brister i det nationella uppföljningssystemet

SUS togs i bruk den 30 december 2004. Under det första året var det endast möjligt för användare från Försäkringskassan att använda SUS, då juridiska och tekniska förutsättningar saknades för att bevilja åtkomst för andra. Sedan en förordningsändring gjorts, liksom nödvändig IT-utveckling skett, kan alla berörda myndigheter sedan den 15 november 2005 registrera uppgifter i SUS. Systemet har dock stora brister, trots att det uppdaterats vid flera tillfällen.

Uppgifter om samverkan har inte alls registrerats i den omfattning som avsetts, vilket har flera orsaker. I en studie som genomfördes av Försäkringskassan år 2007 fastställs att SUS brister i både användbarhet, förvaltningsbarhet, förändringsbarhet och tillförlitlighet.¹⁹ Systemet beskrivs som ologiskt uppbyggt och svårnavigerat, med låg användarvänlighet som följd. Handläggningstiden är lång vilket medför ovilja hos handläggare att nyttja systemet. Till följd av problemen har långt ifrån alla individer som deltagit i Finsam-insatser registrerats. Även om registrering skett saknas ofta många uppgifter. Det finns exempelvis få exempel på att individer följts upp sex månader efter insatsens slut. Beständigheten i eventuella förändringar som kan iakttas mellan insatsers början och slut kan därför inte beläggas.

I Försäkringskassans studie om SUS uppges att riktlinjerna för utformningen av systemet frångicks under dess utveckling. Brist på dokumentation av hur systemet är uppbyggt försvårar dessutom systemförändringar, vilket medför hinder i arbetet att åtgärda problemen och vidareutveckla SUS. Vid produktionssättning av nya versioner av SUS har systemet visat sig så instabilt att Försäkringskassan gjort bedömningen att systemet inte bör vidareutvecklas, eftersom kvalitet och driftsättning inte kan garanteras.

Sedan den 1 januari 2008 tillämpas en förenklad registreringsprocedur där både antalet mättillfällen och variabler begränsas. Någon uppföljning av individens situation sex månader efter insatsens slut ska inte längre göras. Detta innebär enligt Statskontoret att SUS i dagsläget sannolikt inte kan eller kommer att kunna användas för sitt huvudsyfte; att tillförlitliga upp-

¹⁹ *Förstudie SUS, steg 2*, Utvecklingsdivisionen, Försäkringskassan dnr 14544-2007, s. 3

följningar av effekter för individ och samhälle av rehabiliteringssamverkan. Denna syn delas för övrigt av Försäkringskassan.²⁰

4.2.2 Ett nytt uppföljningssystem planeras

Vissa finslipningar ska göras av nuvarande SUS för att öka användbarheten på kort sikt, men de nationella aktörerna avser att utveckla ett helt nytt uppföljningssystem som ska ersätta nuvarande SUS. Uppföljningssystemet uppskattas kunna bli operativt i slutet av år 2009. Man ska genomföra en helt ny kravfångst, där man särskilt ska beakta hur den nya plattformen ska göras mer användarvänlig och flexibel vid både inmatning och uttag av information. Personal från samordningsförbunden planeras medverka i utvecklingen av det nya systemet. Vikten av att åstadkomma ett fungerande system för uppföljning diskuteras vidare i kapitel 10.

4.2.3 Parternas gemensamma stöd till Finsams utveckling

Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Socialstyrelsen samt Sveriges Kommuner och Landsting har bildat en nationell nätverksgrupp som behandlar frågor om Finsam av gemensamt intresse. Gruppen har regelbundna möten, och organiserar en till två nätverksträffar varje år. Vid nätverksträffarna möts de nationella aktörerna och representanter från samordningsförbunden, för att utbyta erfarenheter med varandra. Äldre förbund får möjlighet att jämföra erfarenheter och mer nyetablerade förbund får möjlighet att lära av de äldre.

Nätverksgruppen anordnar också dialogträffar med äldre förbund och informationsträffar för aktörer som är intresserade av Finsam men ännu inte startat samordningsförbund.

Under hösten 2008 planerar de nationella aktörerna att ersätta nätverksgruppen med ett Nationellt råd samt en fast arbetsgrupp. En av arbetsgruppens uppgifter ska vara att tillgodose samordningsförbundens behov av stöd från nationell nivå. Förslag om den fasta arbetsgruppens roll, uppgifter och arbetssätt ska utarbetas närmare under våren och sommaren 2008.

För frågor av mer praktisk karaktär om hur Finsam fungerar har myndigheterna med nationellt ansvar deltidsanställt en ansvarig tjänsteman från ett samordningsförbund. Denne arbetar 20 procent av heltid med att informera om Finsam, ta emot studiebesök och besvara frågor från befintliga samordningsförbund. Parterna uppger dock att denna resurs sannolikt inte kan be-

²⁰ *Samverkansmedel – ekonomi, avtal och individer*, Försäkringskassan 2007-08-10 (dnr 32165-2007), s. 26

möta den efterfrågan som man tror finns i förbunden. Funktionen marknadsförs därför inte aktivt, och det är oklart i vilken utsträckning som representanter för förbunden känner till att den finns.

Den deltidsanställda tjänstemannen har för nätverksgruppens räkning tagit fram en handbok om finansiell samordning. Att se till att detta dokument levandehålls och sprids kommer att bli en huvuduppgift för den fasta grupp som ska etableras under hösten 2008.

4.2.4 Parternas interna stöd

På *Arbetsförmedlingen* har en intern stödgrupp inrättats för myndighetens representanter i samordningsförbunden. I vår enkät från år 2008 riktar dock flera representanter i förbunden kritik emot det stöd de får, eftersom de inte fått någon respons på frågor de ställt. Centralt uppger man att många frågor är så komplexa att de är svåra att besvara.

På *Försäkringskassan* får man många frågor om Finsam via den webbplats som myndigheten driver för att informera om Finsam och SUS. Försäkringskassan får också ofta frågor från sina representanter i samordningsförbundens styrelser.²¹ En jurist och en ekonom har ett utpekat ansvar för att besvara frågor om Finsam. Eftersom Försäkringskassan är systemansvarig för SUS genomför man också utbildningar i hur SUS ska användas av förbunden. Två personer på Försäkringskassans huvudkontor arbetar större delen av sin arbetstid med Finansiell samordning.

Sveriges Kommuner och Landsting har tagit initiativ till att utarbeta en idéskrift om finansiell samordning för att sprida kunskap bland kommuner och landsting om Finsam.

4.2.5 De nationella aktörernas uppfattning om sina uppgifter och insatser

De nationella aktörerna anser att de i dag uppfyller det ansvar för att stödja utvecklingen av Finsam som de har enligt instruktioner och regleringsbrev. Det saknas konkreta förväntningar på vilka resultat som förväntas av de nationella aktörerna. SKL har självt försökt att förtydliga sina ambitioner genom att formulera ett antal kvantitativa mål, exempelvis om hur många samordningsförbund som ska bildas.

De nationella aktörerna betraktar budgetpropositionens skrivningar om vilken typ av stöd som de ska erbjuda som en bekräftelse på att de i dag arbetar

²¹ www.susam.se

med rätt saker. Aktörerna uppger dock att förbunden sannolikt upplever att deras stödbehov är större än vad som i dag kan tillfredsställas. De resurser som parterna avsätter för Finsam måste dock sättas i relation till samverkansformens resursmässigt begränsade omfattning.

4.3 Förbundens efterfrågan på nationellt stöd

Av enkätundersökningar som Statskontoret genomfört mellan år 2005 och 2008 framgår att det finns en efterfrågan på ett utvecklat nationellt stöd till samordningsförbunden. Önskemålen avser exempelvis rådgivning i juridiska och ekonomiska frågor, där behoven troligen är desamma i alla samordningsförbund. Denna typ av stöd föreskrivs av regeringen i budgetpropositionen för år 2008. Representanter för förbunden uppger också att man gärna skulle vilja få hjälp med att fastställa vilken typ av verksamhet som riskerar att ligga utanför det som tillåts i Finsam.

En annan synpunkt som framkommit är att det skulle vara värdefullt om aktörer med nationellt ansvar bidrog till att underlätta implementering av verksamhet som finansieras av Finsam. Parterna på lokal nivå tvekar ofta inför att införliva insatser i ordinarie verksamhet, eftersom Finsam-insatserna inte helt överensstämmer med kärnverksamheten. Nationella viljeyttringar om att implementering ska prioriteras skulle välkomnas av vissa ansvariga tjänstemän. Statskontoret vill dock uppmärksamma att implementering inte är en uttalad målsättning med Finsam, utan är upp till förbunden och parterna att själva avgöra.

Ett relativt frekvent önskemål är att det borde finnas en central funktion att vända sig till för frågor om Finsam. Vissa efterlyser ett nationellt råd eller någon typ av ledningsgrupp med representanter från Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Lands-ting. En sådan funktion föreslås också av vissa kunna få ansvar för att tillvarata de erfarenheter som Finsam ger upphov till, och återföra kunskap om exempelvis framgångsrika metoder till både samordningsförbund och ordinarie verksamhet. I dag anser mindre än var tionde förbundsrepresentant att förbundens erfarenheter, nya kunskaper och lärdomar av Finsam i hög utsträckning tillvaratas av de nationella aktörerna.²²

Önskemål förekommer också om att ett mer systematiserat erfarenhetsutbyte mellan förbunden skulle kunna främjas av de nationella aktörerna. Dagens utbyte av erfarenheter betecknas som högt av 41 procent av respondenterna i vår enkät från år 2008. 20 procent anser att erfarenhetsutbytet är lågt.²³ Utan ett fungerande utbyte uppges förbunden vara tvungna att själva

²² Bilaga 5, tabell 75

²³ Bilaga 5, tabell 74

”uppfinna hjulet på nytt”, vilket leder till ineffektivitet och onödigt långa startsträckor.

4.4 Sammanfattning

- Det nationella uppföljningssystemet SUS har inte fungerat som avsett. Registreringen av uppgifter är tidsödande och komplicerad, och det är svårt att utvinna relevanta data ur systemet. Försäkringskassan beskriver systemet som ologiskt uppbyggt, svårnavigerat, icke användarvänligt och icke driftsäkert.
- SUS har använts i liten omfattning och med bristfällig kvalitet i själva registreringen.
- Statskontoret bedömer att SUS i dagsläget inte kan användas för tillförlitlig uppföljning av individer som deltagit i samverkansinsatser. I viss utsträckning kan det användas för identifiering av deltagare, men dessa uppgifter behöver kompletteras med information som måste inhämtas manuellt, exempelvis via enkäter eller intervjuer. Uppföljningsmöjligheterna är med andra ord begränsade.
- Statskontoret anser att utvecklingen av det nya uppföljningssystemet måste prioriteras. Tillräckliga resurser bör avsättas för att systemet ska kunna utvecklas och tas i bruk så snart som möjligt, och ge förutsättningar för effektiv uppföljning.
- Det finns en efterfrågan bland samordningsförbunden på ett utvecklat nationellt stöd. Myndigheterna avser att bilda en fast arbetsgrupp under hösten 2008. Vilken roll gruppen ska ha är ännu inte fastställt.
- Kommunikationen mellan förbundsrepresentanter och de nationella aktörerna har brister. Representanter för förbunden vittnar om att de inte alltid får respons på sina frågor. Myndigheterna uppger att frågor från förbunden ofta ställs till andra personer än dem som arbetar med Finsam. En tydlig kontaktyta mellan nationella aktörer och förbunden saknas för löpande stöd.

5 Arbetsformer

I detta avsnitt bygger resonemangen på en enkätundersökning av förbundens ansvariga tjänstemän, styrelser och beredningsgrupper från januari 2008. Resonemangen bygger även på fallstudier av fyra samordningsförbund och en enkät till ansvariga tjänstemän som Statskontoret genomförde under år 2005 och 2006.²⁴

5.1 Roller och ansvarsfördelning i Finsam

5.1.1 Potentiell rollkonflikt inbyggd

Medlemmar i styrelsen och beredningsgruppen samt handläggare som arbetar på uppdrag av förbunden är inte anställda av förbunden. Om de deltagande parternas intresse skulle skilja sig från samordningsförbundens kan därför en rollkonflikt aktualiseras. Flertalet av representanter för förbunden och parterna som vi haft kontakt med anser dock att det inte finns några svårigheter att kombinera rollerna. Man utgår från det uppdrag man har i den ordinarie verksamheten och utifrån det försöker man samverka på bästa sätt.

Den minoritet som upplever en problematik i sin dubbla representation anser att det emellanåt är svårt att avgöra om man ska se till sin arbetsgivares intresse eller samordningsförbundets. Vi har dock inte sett att detta har fått några direkta negativa konsekvenser för Finsam. I enkäten år 2008 tillfrågades respondenterna om det finns någon part som värnar ”sina egna” individer i större utsträckning än andras. Ingen medger att det är så utan de flesta menar att samtliga parter ser till det sammanvägda samhällsintresset.²⁵ Man försöker inte skaffa sin egen organisation fördelar på de andras bekostnad.

Respondenterna pekar på att samordningsförbundet inte är ett partsorgan där de fyra parterna ska kämpa och strida om resurser för sina egna målgrupper och insatser. Samtidigt är de flesta tydliga med att man agerar utifrån det uppdrag man har för den ordinarie verksamheten.

²⁴ Samordningsförbunden Sörmland, Västerbergslagen, Norrköping och Göteborg Centrum. I det första förbundet ingår samtliga kommuner i länet, totalt nio stycken. I det andra förbundet ingår två kommuner. I det tredje förbundet ingår en kommun, medan det i fjärde ingår delar av en kommun, fem stadsdelar. Vi har kompletterat intervjuerna med en enkät till samordnarna i 20 förbund.

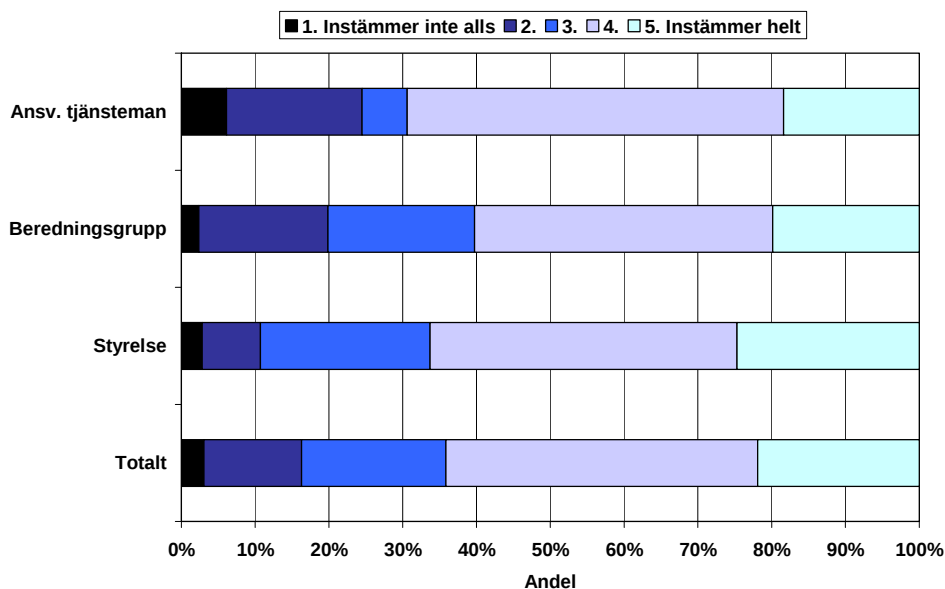
²⁵ Bilaga 5, tabeller 57–60

5.1.2 Tydlig ansvarsfördelning mellan förbundens nivåer

I enkäten år 2008 frågade vi ansvariga tjänstemän, styrelser och beredningsgrupper om det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan de olika grupperna (ansvarig tjänsteman, styrelse, beredningsgrupp). En klar majoritet (60 procent) instämmer i påståendet att ansvarsfördelningen är tydlig. En av sju respondenter (15 procent) instämmer dock inte i påståendet. Ansvariga tjänstemän tar i högre utsträckning ställning i frågan än övriga. Medlemmar i beredningsgrupperna tycks i något lägre utsträckning än övriga anse att ansvarsfördelningen är tydlig.

Figur 5.1 Ansvarsfördelning mellan förbundets organ

Ta ställning till påståendet: Ansvarsfördelningen mellan de olika grupperna/nivåerna i samordningsförbundet (t.ex. styrelse, ledningsgrupp, beredningsgrupp, samordnare) är tydlig



5.1.3 Positiv syn på samverkan mellan politiker och tjänstemän

Statskontorets har i tidigare rapporter iakttagit skillnader i roller mellan politiker och tjänstemän i styrelserna. Politiker är ofta mer visionära och generella, och behöver förankra beslut. Tjänstemän är mer ovana vid styrelsearbete men har ofta större sakkunskap.

Av Statskontorets enkät från år 2008 framgår att såväl ansvariga tjänstemän som styrelser och beredningsgrupper i huvudsak (71 procent) är positiva till att blanda politiker och tjänstemän i styrelsen. En av sju är negativ (15 procent). Stödet är jämnt fördelat över både befattningar och organisationer.²⁶

²⁶ Bilaga 5, tabell 14

5.1.4 Delade meningar om hur förändringen av Försäkringskassans representation påverkat arbetet i förbunden

Före sin omvandling till en myndighet representerades Försäkringskassan av en politiskt utnämnd person i styrelsen. När försäkringsdelegationerna avvecklades försvann denna politiska representation i myndigheten, vilket innebär att Försäkringskassan i dag representeras av en tjänsteman.

I enkäten år 2008 frågade vi styrelsen och ansvariga tjänstemän om denna förändring har påverkat arbetet i förbunden. En tredjedel av respondenterna har ingen uppfattning om detta. Lika många respondenter uppger att förändringen av Försäkringskassan har påverkat arbetet i förbunden som att förändringen inte haft någon påverkan. Detta gäller även om man bryter ned svaren på befattning, dvs. styrelseledamöter och ansvariga tjänstemän.²⁷ Däremot finns variationer mellan organisationerna. Försäkringskassans representanter uppger i högre utsträckning (43 procent) att förändringarna av myndigheten *har* påverkat förbundens arbete. Arbetsförmedlingens representanter anser i hög utsträckning (50 procent) att arbetet inte har påverkats.

Den tredjedel som ansåg att förändringen hade påverkat arbetet i förbundet fick även svara på frågan om förändringen påverkat arbetet i förbundet positivt eller negativt. Representanter för Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen uppgav då att effekterna för samordningsförbunden är positiva, medan landstingens representanter i huvudsak är negativa.²⁸

Många av respondenterna valde att kommentera sina svar. De positiva lyfter ofta fram att tjänstemännen har bättre kunskap om sin egen organisations verksamhet och regelverk än vad politikerna har, vilket minskar missförstånd och gör arbetet i styrelsen mer effektivt. De som är negativa till förändringen pekar på att förbundet går miste om det politiska perspektivet. Denna åsikt förs särskilt fram av politiker från kommuner och landsting samt av ansvariga tjänstemän.

5.2 Parterna har olika uppdrag och kulturer

Flertalet av dem som vi har intervjuat sedan år 2004 menar att det finns tydliga skillnader mellan de fyra parternas uppdrag. Flera pekar på att myndigheterna har olika uppdrag och mål med sin egen verksamhet och att de därför gör olika prioriteringar av såväl insatser som individer.

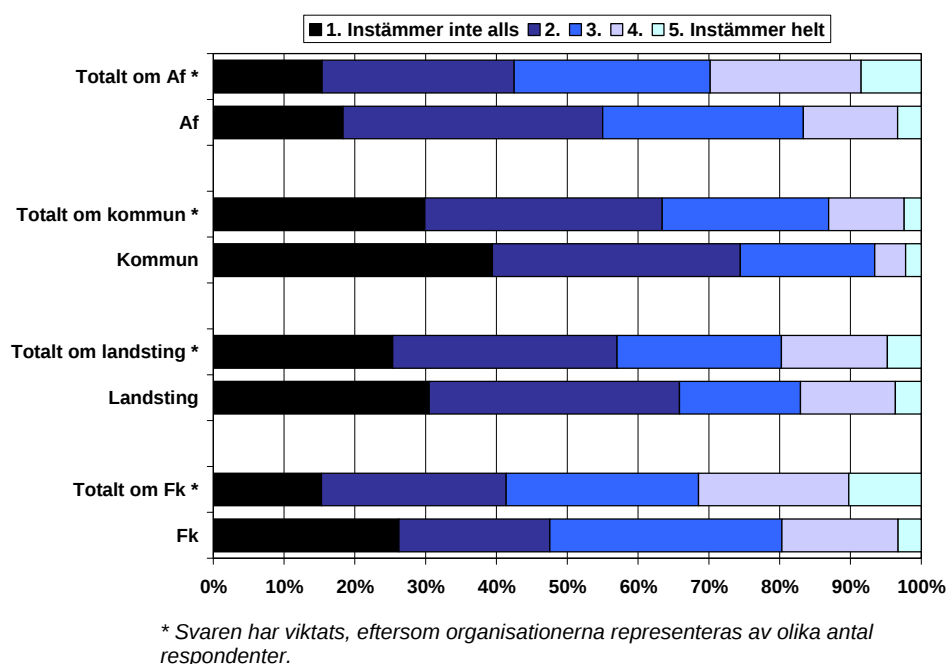
²⁷ Bilaga 5, tabell 78

²⁸ Bilaga 5, tabell 79

Många pekar också på att det blir kulturkrockar. Alla myndigheter har sina egna arbetskulturer och begreppsapparater. I en enkät från år 2008 uppger ungefär en tredjedel av respondenterna att bristande samsyn och kulturskillnader mellan organisationerna utgjort en betydande svårighet i Finsam. Det förefaller dock som att de flesta i förbunden inser att det därför kan ta tid att få igång en fungerande verksamhet. Handläggare som vi har talat med påpekade att problemen med kulturkrockarna är övergående och att man till slut lär sig mycket av varandra. Nämnda problem är sannolikt närmast omöjliga att undvika när skilda organisationer ska samverka.

I enkäten år 2008 frågade vi styrelser och beredningsgrupper om parternas respektive mål eller regelverk försvårar förbundets arbete. Ungefär hälften av respondenterna uppger att landstingens och kommunernas mål och regelverk är oproblematiskska, medan 18 respektive 11 procent anser att de försvårar arbetet. Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens mål och regelverk tycks vara mer problematiska. Var tredje respondent uppger att arbetet försvåras av dessa myndigheters mål eller regelverk. Detta är lika många som de som anser att inga problem finns.

Figur 5.2 Uppfattning om huruvida parternas mål och regelverk försvårar arbetet i förbunden



Respondenterna tycks inte i första hand känna sig begränsade av den egna organisationens regelverk, utan anser i högre grad att de övriga organisationernas regelverk är problematiska. Detta yttrar sig genom att respondenterna i lägre utsträckning än övriga respondenter instämmer i påståendet om den egna myndighetens mål och regelverk.

5.3 Drivande parter

I Statskontorets första rapport om Finsam konstaterade vi att det var Försäkringskassan som var den drivande aktören i diskussionerna om att införa Finsam. Kommuner uppgavs också ofta vara drivande.

I enkäten år 2008 frågade vi de ansvariga tjänstemännen hur förbundets medlemmar agerat inom Finsam. Av svaren framkommer att få av de ansvariga tjänstemännen anser att någon part har bromsat verksamheten (knappt en av tio av uppger det). Över hälften av de ansvariga tjänstemännen uppger att myndigheterna sammantaget varit drivande eller mycket drivande. De som uppges vara mest drivande är kommunerna och Försäkringskassan. Den aktör som i högst utsträckning anses ha bromsat Finsam är landstingen (14 procent anser detta).

Vi frågade även styrelseledamöterna hur de själva och övriga ledamöter i styrelsen agerat inom förbundet.²⁹ Med undantag för Arbetsförmedlingens ledamöter så värderar respondenterna den egna organisationen högre än vad övriga respondenter gör. Endast två personer av de totalt 187 svarande uppgav att den egna organisationens styrelseledamöter har bromsat arbetet i förbunden. Samtliga organisationer uppfattas som drivande av en majoritet av respondenterna. Mest drivande anses kommunerna vara, vilket uppges av sju av tio respondenter.

Att Finsams parter visar intresse och engagemang är en förutsättning för lyckad samverkan. Trots att huvudintrycket är positivt av organisationernas engagemang uppger en fjärdedel av respondenterna att lågt intresse för Finsam utgjort en betydande svårighet i deras förbund. En av tio uppger att det *politiska* intresset varit svagt.³⁰

5.4 Förbunden har stött på samverkansproblem

Flera av de vi intervjuat och skickat enkäter till anser att det finns svårigheter med att samverka inom ramen för Finsam. I enkäten år 2008 frågade vi om svårigheterna har haft någon påverkan på Finsam.³¹ Mellan 10–25 procent uppger att de haft påverkan. Nästan en av fyra uppger att svårigheterna resulterat i att alltför få insatser har initierats för förbundets målgrupp. Nästan en av fem uppger att färre individer deltar och cirka 15 procent att resultatet av måluppfyllelse på individnivå har blivit sämre än förväntat. Det är allvarligt att svårigheterna i samverkan haft negativ påverkan på centrala delar som individers deltagande och måluppfyllelse.

²⁹ Se bilaga 5, tabeller 49-52

³⁰ Se bilaga 5, tabell 35

³¹ Se tabellbilaga tabell 5, tabell 35

Tabell 5.1 Har samverkansproblem resulterat i...

	Ansvariga tjänstemän	Beredningsgrupp	Styrelse	Totalt
... ett otillfredsställande samarbetsklimat?	12 25%	19 13%	19 13%	50 15%
... att färre individer deltar i förbundets verksamhet?	12 25%	25 17%	24 17%	61 18%
... att alltför få insatser har initierats för förbundets målgrupp?	11 23%	29 20%	38 27%	78 23%
... att initierade projekt har i vissa fall runnit ut i sanden?	6 13%	21 15%	16 11%	43 13%
... att resultatet av måluppfyllelse på individnivå har blivit sämre än förväntat?	5 10%	25 17%	20 14%	50 15%
... annat	11 23%	34 23%	31 22%	76 23%

Endast de som markerat att de erfär problem i Finsam har fått denna fråga, dvs. 376 respondenter. 336 respondenter har besvarat frågan. Bortfall=40

De problem de uppger är inte unika för Finsam utan har påträffats även inom Socsam, Frisam och annan samverkan.

5.5 Personliga egenskaper avgör inflytande i förbunden

5.5.1 Inflytande i styrelserna

I enkätundersökningen år 2008 frågade vi ansvariga tjänstemän och styrelserna vad som avgör styrelseledamöternas inflytande. Det vanligaste svaret är att alla ledamöter har lika stort inflytande. Bland övriga svarsalternativ är det i särklass mest utnyttjade att det är personliga egenskaper som avgör en ledamöts inflytande. Få respondenter anser att inflytande beror på om man är politiker eller tjänsteman eller vilken organisation man företräder.³²

³² Bilaga 5, tabell 46

Tabell 5.2 Vad avgör ledamöters inflytande i styrelsen?

	Ansvariga tjänstemän	Styrelse	Totalt
Alla har lika stort inflytande	20 40,0%	84 44,9%	104 43,9%
En ledamots inflytande avgörs främst av vilken organisation	3 6,0%	7 3,7%	10 4,2%
Ledamöternas personliga egenskaper	23 46,0%	74 39,6%	97 40,9%
Yrkesroll (dvs. om man är politiker eller tjänsteman)	2 4,0%	10 5,3%	12 5,1%
Vet ej / Ingen uppf.	2 4,0%	12 6,4%	14 5,9%
	100%	100%	100%

Denna fråga har ställts endast till ansvariga tjänstemän samt ledamöter i styrelser, dvs. 237 respondenter. Bortfall=0.

5.5.2 Inflytande i beredningsgrupperna

I enkätundersökningen år 2008 frågade vi ansvariga tjänstemän samt ledamöter i beredningsgrupperna vad som avgör inflytandet i beredningsgruppen. Hälften anser att alla har lika stort inflytande, en tredjedel anser att det är personliga egenskaper som avgör inflytandet. Få anser att det beror på vilken organisation man företräder.³³

5.5.3 Förbundens ansvariga tjänstemäns inflytande

I enkäten år 2008 frågade vi förbundens ansvariga tjänstemän om vilka möjligheter de har att påverka vilken verksamhet som ska finansieras av förbundet. Två tredjedelar anser att de har tillräckliga möjligheter. 16 procent anser att deras möjligheter är otillräckliga.³⁴

5.6 Sammanfattning

- De flesta förbund har fungerande arbetsformer. Det är viktigt för förbunden att snabbt finna fungerande arbetsformer, annars finns det en risk att verksamheten påverkas negativt.
- Ansvariga tjänstemän, styrelserna och beredningsgrupperna anser att de har tillräckligt inflytande över verksamheten. Personliga egenskaper är emellertid viktigare för vilket inflytande personer har i förbundet än vilken myndighet man representerar.

³³ I tabellbilaga 5, tabell 47

³⁴ I tabellbilaga 5, tabell 37

- Parterna uppger att förbundets medlemmar inte har värnat ”sin egen” målgrupp på bekostnad av förbundets målgrupp.
- Vi har inte funnit att blandningen av politiker och tjänstemän i styrelsen utgör ett hinder för verksamheten. Visst finns diskussioner som ofta har sin grund i de olika rollerna men att diskussionerna skulle leda till negativa konsekvenser för förbunden har vi inte sett.
- Många uppger att Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans mål- och regelverk försvårar förbundens arbete.

6 Deltagare

6.1 Definition av målgrupp

I regeringens proposition³⁵ anges att målgruppen för samordnade rehabiliteringsinsatser inkluderar såväl personer med psykiska som fysiska besvär, liksom personer med sociala och arbetsmarknadsrelaterade behov. Propositionen framhåller att arbetslösa sjukskrivna ofta har psykiska, sociala eller missbruksrelaterade problem och därigenom är i behov av samordnade insatser. En annan grupp med sådana behov är långtidsinskrivna vid arbetsförmedlingen. De bedöms ha svårt att komma in på arbetsmarknaden.

Regeringen betonar att målgruppen för Finsam ofta befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden och anser att målet ska vara att föra den enskilde in på arbetsmarknaden och bort från ett långvarigt samhälleligt försörjningsbehov. Att minska beroendet av de offentliga stödsystemen är ett delmål för den finansiella samordningen.

En arbetsgrupp på regeringskansliet föreslår i en promemoria från våren 2008 att målgruppen för finansiell samordning bör breddas till att inkludera samtliga personer med behov av rehabiliteringsinsatser. Statskontorets uppfattning kommenteras i kapitel 10.

6.2 Beskrivning av deltagare

I en återsäkringsrapportering från Försäkringskassan till regeringen från år 2008 framkommer det att verksamheten inom Finsam i många fall fokuserar på olika former av förberedande rehabilitering. Syftet är att individerna i ett senare skede ska kunna delta i arbetslivsinriktad rehabilitering, till exempel inom ramen för samverkan enligt handlingsplanen med Arbetsförmedlingen.³⁶ Denna beskrivning tyder på att deltagarna har flera steg att ta sig igenom innan de är redo för att ta steget in på arbetsmarknaden.

6.2.1 Bakgrundsförutsättningar

Statskontoret har studerat deltagarnas karakteristika via samordningsförbundens databas SUS. Datamaterialet avser personer som har registrerats i SUS under år 2007 och fram till mars 2008.³⁷ Som tidigare nämnt lider SUS av

³⁵ Prop. 2003/02:132, *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*

³⁶ Verksamheten är numera permanent. Försöksverksamheten gick under namnet Faros.

³⁷ Enligt Försäkringskassan är det dock inte säkert att alla dessa har påbörjat en Finsam insats nämnda år. De kan ha registrerats retroaktivt.

betydande brister vilket innebär att redovisningen nedan inte omfattar alla Finsam-deltagare. Vi har jämfört datamaterial från SUS med underlag som har kommit in direkt från samordningsförbunden. Vi bedömer att datamaterialet återger en någorlunda representativ bild av hur olika typer av deltagare fördelar sig på olika variabler. Det bör dock betonas att andelarna bör betraktas som närmevärden.

Tabell 6.1 Antal och andel deltagare i Finsam registrerade 200701 till 200803 fördelat på kön, ålder, utbildning och födelseland (n = 1 448)

<i>Variabel</i>	<i>Antal deltagare</i>	<i>Andel deltagare</i>
Kön		
Kvinna	827	57
Man	621	43
Född år		
1940-1949	56	4
1950-1959	228	16
1960-1969	360	25
1970-1979	392	27
1980-1989	404	28
1990-	8	1
Utbildning		
Grundskola	441	30
Gymnasium <3 år	312	22
Gymnasium 3-4 år	406	28
Högskola <3 år	159	11
Högskola >3 år	124	9
Uppgift saknas	6	0
Födelseland		
Sverige	1 148	79
Annat land	294	20
Uppgift saknas	6	0
Hushållstyp		
Ensamstående utan barn	650	45
Ensamstående med barn	285	20
Sammanboende utan barn	184	13
Sammanboende med barn	323	22
Uppgift saknas	6	0

Källa: SUS, Försäkringskassan

Som framgår av tabellen ovan är majoriteten av Finsam deltagarna kvinnor. De flesta tillhör den yngre medelåldern eller är ungdomar. Enligt Försäkringskassan är genomsnittsåldern för kvinnor 34 år och för män 31 år. Nästan en tredjedel av deltagarna har en utbildning som motsvarar högst grundskolenivå. 20 procent är födda i ett annat land än Sverige. Andelen personer med utländsk bakgrund³⁸ är sannolikt betydligt högre än så, men sådana uppgifter finns inte tillhanda. Majoriteten av deltagarna är ensamstående. I denna grupp har de flesta inga barn, vilket bland annat förklaras av den relativt låga medelåldern på deltagarna. Bland dem som är sammanboende är majoriteten föräldrar.

³⁸ Med utländsk bakgrund avses här person som har minst en förälder född utomlands.

Tabell 6.2 Antal och andel deltagare i Finsam registrerade 200701 till 200803 fördelat på målgrupp

<i>Målgrupp</i>	<i>Antal deltagare</i>	<i>Andel deltagare</i>
Psykisk ohälsa	671	46
Fysisk ohälsa	250	17
Arbetsmarknadsproblem/kompetensbrist	405	28
Beroendeproblem	70	5
Unga vuxna med särskilda behov	52	4
Totalt	1 448	100

Källa: Försäkringskassan

Målgruppsbeskrivningen är en förenklad bild av verkligheten. Det är uppenbarligen vanligt med en kombination av problem. Tabellen ovan beskriver det huvudsakliga problemet. Här framgår det att den vanligaste målgruppen är personer med någon form av psykisk ohälsa. Förekomsten av fysiska problem är betydligt mindre vanligt. Personer med missbruksproblem är relativt få, men dessa bedöms i regel tillhöra de svåraste grupperna vilket innebär att de ändå kräver mycket resurser. Personer med arbetsmarknadsproblem bedöms i detta sammanhang vara en enklare grupp.

Sammanfattningsvis kan Finsam deltagarnas beskrivas som relativt unga med låg utbildning. Flertalet har inga barn och en vanlig anledning till att de är föremål för Finsam är att de har psykiska problem. Som vi ska se i ett senare avsnitt har många, åtminstone initialt, försörjningsstöd från kommunen. Gruppens komplexa problematik motiverar således en kombination av insatser från flera av parterna.

6.2.2 Försörjning

Det är inte ovanligt att Finsam deltagarna uppbär en kombination av olika ersättningsformer. Försäkringskassans återskott om samverkansmedel för år 2007 redovisar deltagarnas *huvudsakliga* försörjning. Där framgår att 55 procent av deltagarna i en Finsam-insats under 2007 i huvudsak hade ersättning i form av försörjningsstöd från kommunen, vilket bland annat förklaras av den höga andelen yngre deltagare. 23 procent hade ersättning från Försäkringskassan i form av sjukpenning eller sjuk- och aktivitetsersättning från Försäkringskassan. 7 procent av deltagarna hade sin huvudsakliga försörjning i form av arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd från Arbetsförmedlingen. 2 procent hade förvärvsinkomst som huvudsaklig försörjning. Resterande 13 procent hade annan form av försörjning, till exempel i form av studiemedel.

I kapitel 8 redovisas hur deltagarnas huvudsakliga försörjning har förändrats efter att de genomgått en Finsam insats.

6.3 Finsam-deltagarnas omdömen och förutsättningar

6.3.1 Djupintervjuer med deltagare

Etnologer vid Stockholms universitet har på uppdrag av Statskontoret genomfört en kvalitativ studie och intervjuat 20 deltagare i Finsam-insatser.³⁹ Studien ger en värdefull insyn i hur ett litet urval av deltagare ser på arbetslivet och på Finsam. Det är viktigt att påpeka att intervjustudien inte ger en representativ bild av deltagarna. Antalet intervjuer som utförts är få och deltagandet i studien har varit frivilligt.

Deltagarnas inställning till Finsam-insatserna är övervägande goda. Vanligt förekommande omdömen är att deltagarna känner sig ”sedda” och att insatserna har bidragit till en helhetssyn på individen vilket bland annat kännetecknas av ett respektfullt bemötande utan inslag av dömande beteende. En kontinuerlig och engagerad kontakt har skapat förtroende mellan handläggare och brukare. Dessa iakttagelser står i kontrast till flertalet av brukarnas erfarenheter av Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. En ytterligare positiv aspekt som är framhållen är sparandet av a-kassedagar. Den ekonomiska tryggheten i form av ersättning i kombination med personlig hjälp är, enligt de intervjuade, en av de avgörande fördelarna med Finsam.

Däremot framstod själva samordningen av olika samhällsinsatser inte som någon avgörande fördel för brukarna. Det är snarare kvaliteten på mötet mellan brukare och handläggare som framhålls. I brukarnas perspektiv ökar kvaliteten när de bara behöver träffa en handläggare och därmed slipper att upprepa sitt ärende.

Finsam-insatsernas karaktär och huvudsakliga syfte varierar beroende på vilken verksamhet som studeras. Detta präglar även deltagarnas inställning. Där motivationen har varit lägre är det mera vanligt att ifrågasätta arbetslinjen och av rapporten att döma ställer deltagarna höga krav på ett arbete. Flera deltagare anser att ett arbete ska motsvara individens intresse och vara självutvecklande. Att enbart arbeta för lön framstår inte som lockande för flertalet av deltagarna. Författaren avslutar med en fundering om deltagarna möjligen har blivit uppmuntrade till att likställa hobby med arbete? Författaren rekommenderar att man i Finsam generellt ska arbeta mer aktivt med motivationshöjande insatser i relation till arbete. För att Finsam deltagarna ska nå arbetslivet är det väsentligt att tre förutsättningar blir uppfyllda. Dessa är att rehabiliteringen ska vara adekvat för individen, det ska finnas en arbetsmarknad och den egna motivationen hos individen ska vara hög.

³⁹ *Finsam och brukarna – en intervjuundersökning*, Elisabeth Wollin Elhouar, Etnologiska avdelningen, Stockholms universitet, 2008.

Statskontorets bedömer att författaren har fångat väsentliga drag hos deltagarna i Finsam. Troligtvis ökar svårighetsgraden på lösningarna med de tre stegen. Själva rehabiliteringen bör vara möjlig att tillhandahålla för Försäkringskassan eller landstinget. Erbjudandet av arbete är svårare att påverka eftersom den beror på arbetsgivarnas vilja att anställa. Med kraftiga subventioner eller skyddade anställningar bör dock dessa kunna ordnas även för personer med en svag ställning på arbetsmarknaden. Det svåraste problemet är sannolikt hur man får individen motiverad att söka sig ut i arbetslivet då vissa i målgruppen har andra prioriteringar än lönearbete.

6.3.2 Orsaker till bristande motivation

Bristen på motivation hos individer med en svag ställning på arbetsmarknaden har även uppmärksammats i betänkandet *Nya förutsättningar för arbetsmarknadsutbildning*.⁴⁰ Utredningen diskuterar orsakerna till varför denna grupp ofta har en låg benägenhet att investera i en utbildning och på så sätt bli mer konkurrenskraftig på arbetsmarknaden.

En sådan orsak är att gruppen oftare ser problem än möjligheter och därmed är ovillig att anta utmaningar. Negativa tankar och dåligt självförtroende bidrar till att synen på arbete snarare förknippas med ökad stress, än bättre ekonomi eller ökad trygghet. En annan orsak är att dessa individer har funnit en samhörighet med gemensamma problem, vilket i sig skapar en trygghet. Det bör inte tolkas som att gruppen i generell bemärkelse är ovillig att börja arbeta, men inte till priset av att man därmed måste lämna den egna gruppen eller byta klasstillhörighet. Motviljan till studier förklaras av att man inte vill påminnas om eller återuppleva en misslyckad skolgång. Att ge sig i kast med en utbildning kräver en ansenlig viljestyrka och inte minst uthållighet. Statskontoret har i en utredning om den så kallade SAGA-satsningen konstaterat att betydelsen av studiemotivation har underskattats.⁴¹

De komplexa problemen hos nämnda målgrupp belyses väl av att Arbetsförmedlingen bedriver motivationshöjande kurser, och att dessa innehåller moment som friskvård, hälsokost och privatekonomi.

6.4 Urval av deltagare

I Statskontorets enkät till samordningsförbunden 2008 ställdes flera frågor om urvalet av deltagare till Finsam-insatserna. Svaren från representanterna för de olika nationella aktörerna är i stora drag sammanstämiga, men det

⁴⁰ SOU 2007:112, ss. 106-107

⁴¹ *Har insatserna någon effekt på arbete eller studier? En utvärdering av folkhögskoleinsatserna för arbetslösa*, Statskontoret 2007:7

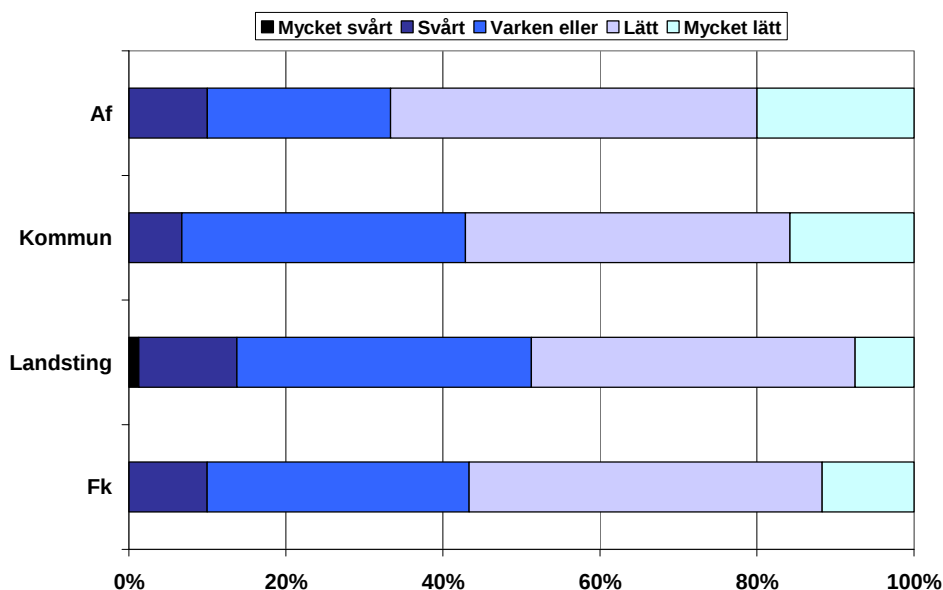
går samtidigt att skönja ett mönster av skilda uppfattningar mellan framför allt Arbetsförmedlingen och landstinget.

6.4.1 Har insatserna nått rätt målgrupp?

I enkäten ställdes frågan om hur stor del av den övergripande målgruppen (alla personer med behov av samordnade insatser) som de olika aktörerna har som målsättning att hjälpa inom ramen för Finsam. Svaren fördelade sig relativt jämnt från "ett litet urval av målgruppen" till "hela målgruppen". Arbetsförmedlingens representanter tenderade i sina svar vara något mer restriktiva vad gäller målgruppen jämfört med övriga aktörer.

Den övervägande delen av respondenterna ansåg att det var relativt lätt att utifrån regeringens direktiv avgöra vilka målgrupper som ska omfattas av Finsam. Endast 10 procent ansåg att det var svårt eller mycket svårt. Arbetsförmedlingen och landstingen uppfattar regeringens direktiv som något tydligare än övriga.

Figur 6.1 Är det utifrån regeringens direktiv svårt eller lätt att avgöra vilka målgrupper som ska omfattas av Finsam? (n = 366)



Av enkätsvaren att döma anser samtliga aktörer att individerna som faktiskt deltar i Finsam-insatser överensstämmer med den tilltänkta målgruppen. Uppfattningen är densamma vid en nedbrytning av resultaten på förbunds-nivå, dvs. styrelsemedlemmar, beredningsgrupp och ansvariga tjänstemän. Endast 3 procent av respondenterna anser att deltagarna inte tillhör rätt målgrupp.

6.4.2 Urvalsprocesser

I en tidigare delrapport om Finsam konstaterade Statskontoret att förbundens processer för att utse deltagare till Finsam-insatser varierar. Vissa processer är mer strukturerade och reglerade än andra. En sådan process kännetecknas av att urvalet sker av särskilda handläggare eller i särskilda interna eller för organisationerna gemensamma arbetsgrupper. Men en mindre strukturerad process avses en ordning där alla handläggare får remittera deltagare till insatser. I enkäten år 2008 frågade vi representanter för förbunden vilka urvalsprocesser som tillämpas i deras förbund. Respondenterna kunde uppge flera processer.

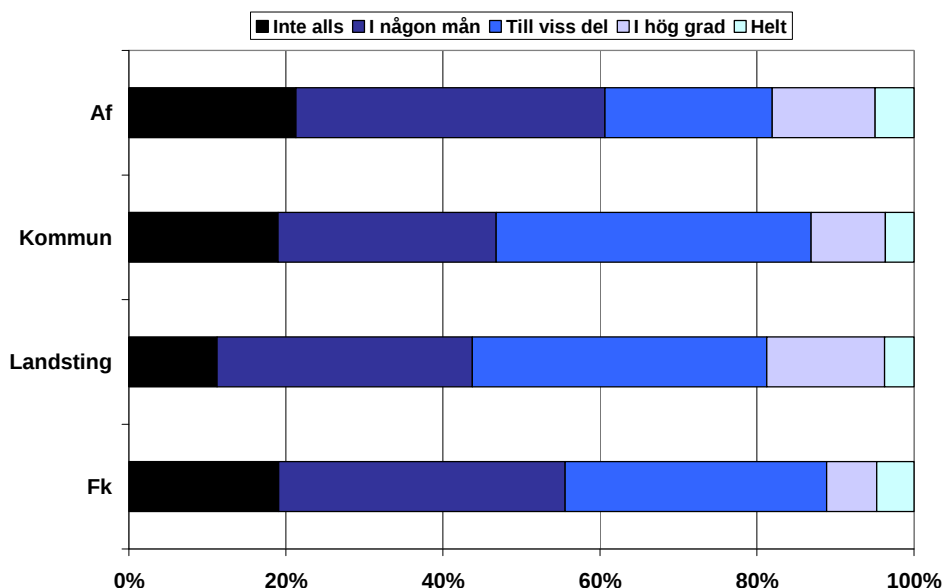
40 procent angav att all personal som kan remittera till insatser i ordinarie verksamhet också får remittera deltagare till Finsam-insatser. De strukturerade formerna av urvalsprocesser är mer frekventa, men varierar samtidigt i metod. Den vanligaste formen av strukturerad process är att myndighetsgemensamma arbetsgrupper genomför urvalen (29 procent). Det förekommer också att särskilt utsedda handläggare eller arbetsgrupper i organisationerna väljer ut deltagare (14 respektive 12 procent).

Enligt respondenterna på Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan är det vanligare att all personal remitterar insatser till Finsam. De strukturerade processerna förefaller vara något mer vanliga hos kommun och landsting, men samtidigt är osäkerheten om hur urvalsprocessen verkligen ser ut mera utbredd i de senare organisationerna.

6.4.3 Deltagarnas anknytning till arbetsmarknaden

Mot bakgrund av att de nationella aktörernas olika verksamhetsområden är det intressant att ta del av deras uppfattning beträffande målgruppens närhet till arbetsmarknaden.

Figur 6.2 En majoritet av individerna i samordningsförbundets nuvarande eller planerade insatser ligger nära arbetsmarknaden? (n = 396)



Det finns en relativt stor spridning i uppfattningen om huruvida majoriteten av Finsam deltagarna står nära arbetsmarknaden eller inte. Representanterna från Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan anser i huvudsak att deltagarna står långt från arbetsmarknaden, medan representanterna från landstinget och kommunerna har mera spridda uppfattningar.

Respondenterna fick även frågan vad de tyckte om att målgruppen var avgränsad till individer i arbetsför ålder. Totalt sett var 75 procent positiva eller mycket positiva till avgränsningen. Medan representanterna från Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan var helt för denna avgränsning, var närmare 20 procent av landstingets och 10 procent av kommunernas representanter negativa. Mot bakgrund av de enskilda aktörernas olika verksamhetsområden är dock dessa diskrepanser inte oväntade. Vissa respondenter efterlyser möjligheten att arbeta förebyggande för personer som är yngre än Finsams målgrupp. Bland de respondenter som inte ställer sig positiva förekommer synpunkten att målgruppen även borde inkludera yngre personer som behöver förebyggande insatser för att utveckla sin arbetsförmåga.

6.5 Jämställdhets- och integrationsperspektiv

I Finsam-propositionen framhålls att "ohälsan, erbjudanden om rehabilitering och rehabiliteringens effekter ser olika ut för män och kvinnor. Därtill är risken stor för utrikes födda att drabbas av ohälsa. Köns - och integra-

tionsperspektivet måste därför vara tydligt vid fastställande av målgruppen”.⁴²

Regeringens jämställdhets- och integrationspolitik är sektorsövergripande. Detta innebär att myndigheternas och kommunernas arbete ska genomsyras av målet att personer, oberoende av kön och etnisk bakgrund, ska ha samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter bl.a. vad gäller ekonomiskt oberoende, arbete och arbetsvillkor. Inom Finsam handlar det bl.a. om att urval av deltagare görs och att innehåll i insatser utformas så att de tar hänsyn till skilda behov hos män och kvinnor respektive hos personer med svensk och utländsk bakgrund.

I enkäten år 2008 ställde vi frågor om bland annat jämställdhet och integration. Av det material vi samlat in framgår att jämställdhet och integration inte tycks stå i centrum när rehabilitering planeras och genomförs.

6.5.1 Hälften av förbunden har diskuterat jämställdhet

I enkäten år 2008 svarade hälften av respondenterna i en enkät att jämställdhet särskilt har diskuterats i deras förbund.⁴³

Bland de respondenter vars förbund diskuterat jämställdhet uppgav 43 procent att man vidtagit särskilda åtgärder. Åtgärder som nämndes var krav på fördelning mellan könen bland deltagare i insatser och bland personal, att man särskilt följer upp könsfördelningen, att platser i insatser fördelas proportionerligt enligt sjukskrivningstalen samt att verksamhetsplanen innehåller avsnitt om jämställdhet. En respondent uppger att dennes förbund avslagit ett projekt med hänvisning till att det inte riktade sig till både män och kvinnor.

Nästan en tredjedel av respondenterna uppgav dock i enkäten att jämställdhetsperspektivet inte hade diskuterats, och ytterligare en femtedel att inga åtgärder vidtagits trots att man diskuterat frågan. Detta förklarades med att man var nöjd med könsfördelningen i insatserna, eller ansåg att det inte i första hand är kön, utan behov av rehabilitering, som ska vara vägledande i verksamheten. Flera uppger också att jämställdhetstänkandet alltid är närvarande men sällan tas upp till explicit diskussion.

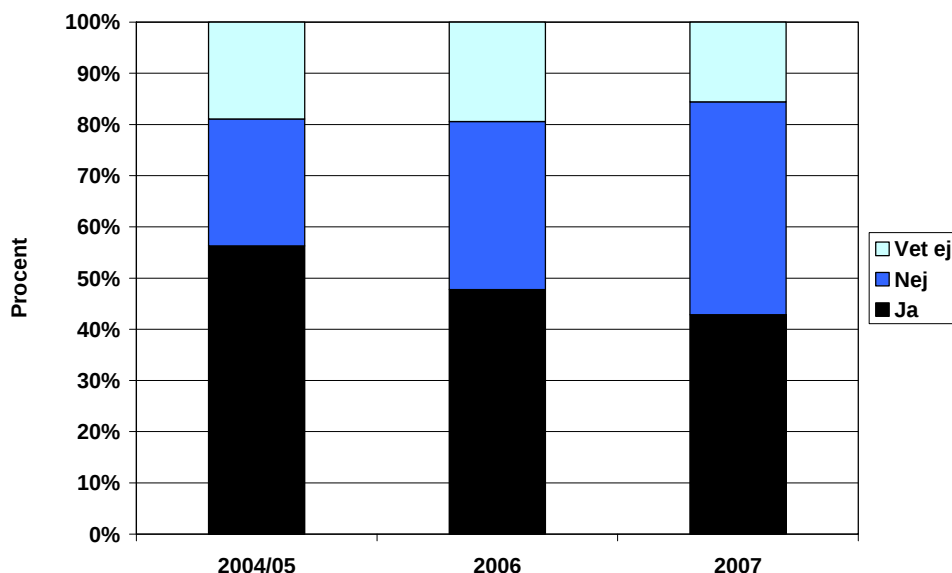
Många respondenter uppgav att man befinner sig i inledningsfas, och inledningsvis väljer att fokusera på att komma igång med administrativa rutiner, få igång verksamhet och fokusera på resultat. Jämställdhetsperspektivet uppgavs vara en fråga som ska prioriteras när förbunden har etablerats.

⁴² Prop. 2002/03:132, s. 47

⁴³ Se bilaga 5, tabell 24

Detta mönster bekräftas om svaren redovisas enligt år för förbundens bildande. Figuren nedan illustrerar att tidigt startade förbund har diskuterat jämställdhet i högre grad än förbund som har startat senare.

Figur 6.3 Andel respondenter som uppgivit att jämställdhet diskuterats, uppdelade på tidpunkt för när deras förbund startades



6.5.2 Integration något mer uppmärksammat

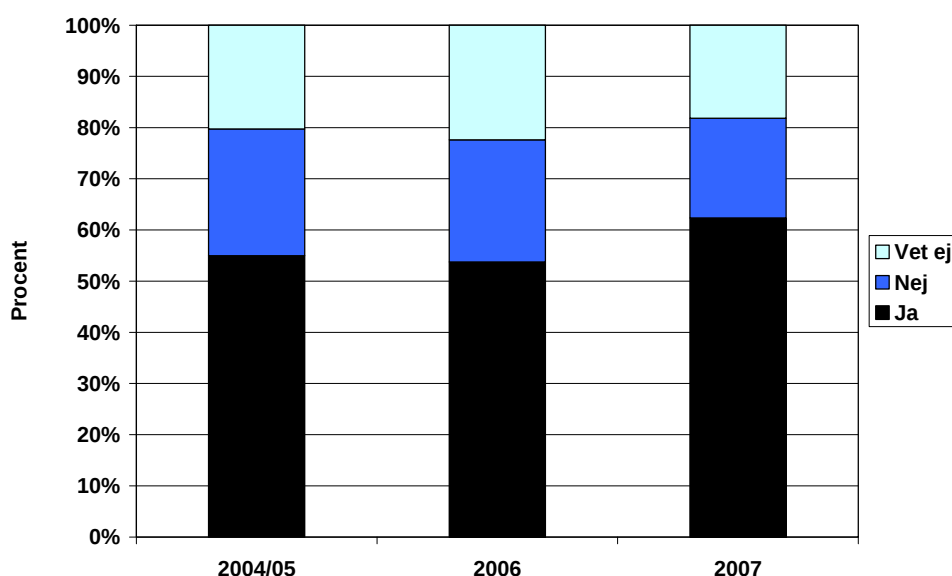
Inget av de fyra samordningsförbunden i våra fallstudier 2005 hade diskuterat integrationsperspektivet närmare, men perspektivet tycks ha fått visst genomslag sedan dess. I vår enkät år 2008 uppger närmare sex av tio respondenter att perspektivet diskuterats. Drygt var femte uppger att frågan inte varit uppe för diskussion.⁴⁴

Bland de respondenter vars förbund hade diskuterat integrationsperspektivet uppgav hälften att man även vidtagit särskilda åtgärder. Exempel på åtgärder är att man aktivt verkar för projekt som riktas till individer som av "etniska eller andra skäl" har svårt att få fäste på arbetsmarknaden. Ett förbund har också kartlagt brister i det gemensamma integrationsarbetet. Ett annat förbund uppgavs samarbeta med kommunernas integrationsavdelningar. Andra åtgärder som nämndes är medvetenhet vid rekrytering, särskild prioritering av invandrare vid val av målgrupp, särskilt uppmärksammat i verksamhetsplanen, invandrarcoacher och särskilda insatser för flyktingar.

⁴⁴ Bilaga 5, tabell 26

Drygt var femte respondent uppgav att integrationsperspektivet inte hade diskuterats i deras förbund. Ytterligare en femtedel uppgav att inga åtgärder hade vidtagits, även om frågan diskuterats. Samma resonemang som när det gäller jämställdhet framkommer i svaren, nämligen att det är behovet av rehabilitering som ska vara avgörande för verksamheten, inte personens etniska bakgrund. Andra respondenter uppgav att integrationen fungerar väl i området, och att inga särskilda satsningar behövs. Det mönster som kan iakttas för jämställdhet, dvs. att frågan ges större uppmärksamhet med tiden, kan inte urskiljas för integration. Tvärtom säger sig mer nyligen startade förbund uppmärksammat integration i högre omfattning än äldre förbund.

Figur 6.4 Andel respondenter som uppgivit att integration diskuterats, uppdelade på tidpunkt för när deras förbund startades



6.6 Sammanfattning

- Målgrupper för förbundens insatser överensstämmer med regeringens intentioner.
- Majoriteten av deltagarna i Finsam uppbär försörjningsstöd från kommunen. Det är även relativt vanligt med någon form av ersättning från Försäkringskassan.
- Psykisk ohälsa är det enskilt vanligast förekommande problemet.
- Individerna kan karaktäriseras som relativt unga och med låg utbildning. Närmare hälften är ensamstående utan barn. Av deltagarna är 57 procent kvinnor.

- Deltagarnas inställning till Finsam-insatserna är generellt positiv. De framhåller att de "blir sedda" och att de känner förtroende och möts med respekt från förbundens handläggare. Fördelarna ligger i att de återkommande kan träffa samma handläggare.
- En kvalitativ studie baserad på intervjuer med 20 deltagare ger en antydning om att insatserna inte har påverkat lusten att börja arbeta. Flera deltagare ställer höga krav på ett arbete och lönen i sig är inte tillräckligt drivande för att ta en anställning. Motivationen för att börja arbeta förefaller att vara låg.
- Jämställdhetsperspektivet finns ibland med i diskussionerna, men leder inte alltid till konkreta åtgärder eller anpassningar. Flera förbund är nöjda med könsfördelningen i insatserna.
- Integrationsperspektivet har blivit mera uppmärksammat än jämställdhetsperspektivet. Hälften av de respondenter vars förbund har diskuterat integrationsfrågor har uppgett att man vidtagit åtgärder, till exempel i form av intensifierad samverkan med kommunerna och riktade projekt.

7 Verksamhet

7.1 Insatser i linje med regeringens intentioner

Insatser som finansieras av samordningsförbunden ska ligga inom de samverkande parternas samlade ansvarsområde och syfta till att återställa eller förbättra den enskildes förmåga att utföra förvärvsarbete.⁴⁵

Regeringen har inte närmare specificerat eller ställa krav på att en viss typ av insats ska bedrivas, eftersom man anser att sådana beslut bör tas regionalt eller lokalt. Statskontoret har i tidigare rapporter konstaterat att de insatser som finansieras av samordningsförbunden överensstämmer med regeringens intentioner.⁴⁶

7.2 Kostnader för Finsam

7.2.1 Förbundens budgetar varierar

Av den enkät som år 2008 skickades till 58 samordningsförbund framgår att 39 samordningsförbund år 2006 förfogade över sammanlagt 263 miljoner kronor. Omfattningen på förbundens budgetar varierade år 2006 mellan 600 000 kronor och 40 miljoner kronor.

År 2007 förfogade 58 samordningsförbund över sammanlagt 373 miljoner kronor. Budgetarna varierade mellan 600 000 kronor och 32,8 miljoner kronor.

År 2008 förfogade de 58 förbund som besvarat enkäten över sammanlagt 459 miljoner kronor, med en variation på mellan 700 000 kronor och 40 miljoner kronor.

7.2.2 Förbunden förbrukar inte hela budgeten

Få förbund använder alla tilldelade medel. År 2005 använde 26 förbund 130 miljoner av budgeterade 225 miljoner kronor (58 procent). År 2006 använde 39 förbund 143 miljoner av budgeterade 263 miljoner (54 procent). Bara tre förbund förbrukade hela budgeten år 2006.

⁴⁵ 7§ 3. FSL

⁴⁶ Se *Fortsättningen med Finsam* (Statskontoret 2006:6) och *Finsam rapport 3* (Statskontoret 2007:6)

För år 2007 har vi uppgifter om förbrukade medel från 20 förbund, som använde 151 miljoner av budgeterade 206 miljoner (74 procent).

Statskontoret anser inte att det är lämpligt att förbund samlar på sig stora egna tillgångar som inte används för insatser under avsedd period. Att medel sparas och förs över till andra verksamhetsår innebär att medel för rehabilitering låses utan att rehabilitering kommer till stånd under den period som medlen avser.

7.2.3 Stor variation i administrativa kostnader

De administrativa kostnader varierar stort mellan förbunden, främst beroende på hur långt förbunden har kommit i sin utveckling. Med administrativa kostnader avses kostnader för förbundets personal (t.ex. ansvarig tjänsteman, sekreterare), förbundets lokaler samt styrelse och beredningsgrupp. Dessa kostnader uppstår innan några insatser för individer i behov av rehabilitering kommer till stånd, vilket medför att administrativa kostnader inledningsvis blir dominerande. I en enkät år 2008 frågade vi vilka betydande svårigheter som respondenterna stött på i Finsam. 22 procent av respondenterna markerade att administrationen är alltför resurskrävande.

Enligt enkäten år 2008 avsattes år 2006 sammanlagt 25 miljoner till administrativa kostnader i 39 samordningsförbund. Detta motsvarar 18 procent av dessa förbunds totalt förbrukade medel. En kompletterande förfrågan om motsvarande uppgifter för 2007 skickades till förbunden i april 2008, för att undersöka eventuella förändringar av de administrativa kostnadernas andel av förbrukade medel. Alla förbund har dock inte besvarat denna förfrågan, vilket innebär att uppgifterna nedan inte är representativa för alla förbund.

De förbund som har fullständiga uppgifter om både år 2006 och år 2007 är per automatik mer etablerade än genomsnittet. Av deras svar att döma tycks de administrativa kostnaderna minska mellan år 2006 och 2007. För 23 förbund som lämnat fullständiga uppgifter utgjorde administrativa kostnader 13,8 procent av de förbrukade kostnaderna år 2006. De administrativa kostnaderna minskade till 12,6 procent för samma förbund år 2007. Tendensen är tydligare om man jämför förändring i genomsnittlig andel administrativa kostnader, som minskade från ca 50 procent till ca 25 procent av förbrukade medel. Orsaken till att siffrorna ser så olika ut vid olika typer av jämförelser är att storleken på budget varierar stort mellan olika förbund, och att genomslaget blir stort för små förbund vid den senare jämförelsen.

Mer nystartade förbund har betydligt högre administrativa kostnader än mer etablerade förbund. Bland 15 förbund som startades 2005 eller tidigare minskade den genomsnittliga andelen administrativa kostnader från ca 40 procent till ca 20 procent mellan år 2006 och 2007. Motsvarande förändring

för de fem förbund som startades år 2006 är från ungefär 80 procent till 42 procent.

7.3 Oklara gränser mellan förbunden och ordinarie verksamheter

I Finsams lagstiftning anges att ett samordningsförbund har till uppgift att finansiera insatser som ligger inom de samverkande parternas samlade ansvarsområde. Detta innebär att det inte går att dra någon tydlig gräns mellan verksamhet som bör bedrivas i ordinarie verksamheter och verksamhet som bör finansieras av Finsam. Detta kan tänkas skapa oklarheter med avseende på roller, ansvar och verksamhet i samordningsförbunden.

I enkäten år 2008 frågade vi ansvariga tjänstemän, styrelser och beredningsgrupper om det är lätt eller svårt att dra gränsen mellan vilka insatser som bör bedrivas i Finsam respektive de ordinarie verksamheterna.

Av enkätsvaren framgår att en tredjedel av respondenterna anser att det är svårt att dra gränsen mellan insatser som bör bedrivas i Finsam och insatser som bör bedrivas i ordinarie verksamhet. En knapp fjärdedel uppger att gränsdragningen är lätt. Svaren skiljer sig inte påtagligt mellan olika befattningshavare och organisationer.⁴⁷

7.3.1 Risk för kostnadsövertäckningar

Vid intervjuer med ansvariga tjänstemän i ett tidigare stadium i vår utredning framkom att det ofta finns ett tryck på förbunden att ta över eller starta verksamheter som inte uppfyller kriterierna för vad som ska falla inom förbundets ansvar och finansiering. I enkäten år 2008 frågade vi ansvariga tjänstemän om förbundet utsatts för påtryckningar att finansiera verksamhet som inte hör hemma i Finsam. Av enkätsvaren framgår att var fjärde ansvarig tjänsteman (13 stycken) uppger att förbundet utsatts för sådana påtryckningar, även om en majoritet (60 procent) inte har några sådana erfarenheter.⁴⁸

Vi frågade de 13 ansvariga tjänstemän vars förbund utsatts för påtryckningar om vilken organisation som gjort det. Av enkäten framgår att det främst är kommuner och i viss mån Försäkringskassan och landsting som stått för sådana påtryckningar. Arbetsförmedlingen har gjort det i ytterst liten utsträckning.⁴⁹

⁴⁷ Bilaga 5, tabell 43

⁴⁸ Bilaga 5, tabell 44

⁴⁹ Bilaga 5, tabell 45

Statskontoret har tidigare konstaterat att arbetet med att ta fram insatser i förbunden skiljer sig åt. Vissa förbund har formulerat kriterier för de insatser som ska finansieras inom ramen för Finsam. Sådana kriterier kan enligt Statskontoret bidra till att undvika kostnadsövertalningar, dvs. att finansieringen förskjuts till andra aktörer än den som bör finansiera en viss verksamhet.

7.4 Ingen entydig bild av om insatserna skiljer sig åt från ordinarie verksamhet

I enkäten år 2008 frågade vi ansvariga tjänstemän och ledamöter i styrelser och beredningsgrupper i vilken utsträckning metoder, pedagogik, behandlingsformer och liknande skiljer sig åt jämfört med den ordinarie verksamheten. Svaren indikerar att Finsam-insatser skiljer sig i hög grad från insatser i ordinarie verksamhet. 43 procent av respondenterna uppger detta, medan 17 procent anser att insatserna skiljer sig i låg grad. Svaren fördelar sig jämnt på förbundens parter, men ansvariga tjänstemän anser i betydligt högre grad än övriga respondenter att det finns skillnader i verksamheterna.

7.5 Få tycker att ordinarie verksamhet fått stå tillbaka

Finsam är inte avsett att medföra någon omfördelning av resurser varken mellan eller inom myndigheter. Det får inte uppstå några övertalningar av kostnader eller gräddfiler för enskilda I enkäten år 2008 frågade vi styrelsen och beredningsgrupp om den ordinarie verksamheten påverkats finansiellt av att deras respektive organisation medverkar i samordningsförbundet.

Var femte respondent anser att ordinarie verksamhet har fått mer resurser och var tionde anser att resurserna har minskat. Ungefär hälften av respondenterna anser att den ordinarie verksamheten inte påverkats.⁵⁰

7.6 Svårt att implementera insatser?

Många förbund har ambitionen att alla Finsam-insatser ska tas över av ordinarie verksamheter. Ett sådant övertagande av Finsam-aktiviteter benämns fortsättningsvis implementering. Statskontoret har i en tidigare rapport konstaterat att det kan vara svårt att få samordningsförbundens parter att implementera insatser i sina ordinarie verksamheter.⁵¹

⁵⁰ Se Bilaga 5, tabell 39

⁵¹ *Fortsättningen med Finsam* (Statskontoret 2006:6)

I enkäten år 2008 frågade vi styrelse, ansvariga tjänstemän och beredningsgrupp om det är svårt eller lätt för ordinarie verksamhet att ta över finansieringen av effektiva insatser. Totalt svarade nästan hälften att det är svårt eller mycket svårt att implementera Finsam-insatser. Mindre än var tionde ansåg att det är lätt eller mycket lätt. Noterbart är att hela 70 procent av förbundens ansvariga tjänstemän anser att det är svårt eller mycket svårt för ordinarie verksamhet att ta över effektiva insatser.⁵²

Uppfattningen från ansvariga tjänstemän är år 2008 något annorlunda jämfört med år 2005, då svaren var mer jämnt fördelade. Det finns sannolikt flera anledningar till dessa skillnader i uppfattning. Fler förbund har kommit igång med verksamheten år 2008 och fått erfara svårigheterna att implementera insatser. En annan anledning kan vara att det inte är samma personer som svarat på enkäten vid de två tillfällena. Eftersom det finns fler förbund år 2008 än år 2006 har också fler ansvariga tjänstemän svarat. En annan tänkbar anledning är att problematiken har uppmärksammats under de senaste åren och det har därmed blivit ”rumsrent” att lyfta fram detta problem.

7.7 Revisionen har setts över

Många förbund har sedan starten av Finsam pekat på att revisionen av förbunden är onödigt tids- och resurskrävande, eftersom varje ingående kommun måste ha sin egen revision. Många pekar på att revisionen är för omfattande i förhållande till storleken på förbundens budget. Statskontoret delade denna uppfattning och föreslog därför att regeringen borde se över kraven på revision.⁵³

Regeringen har vidtagit åtgärder för att förenkla revisionen av samordningsförbunden, och sedan den 1 januari 2008 är det möjligt för kommuner och landsting att utse gemensamma revisorer. Vi frågade ansvariga tjänstemän, styrelser och beredningsgrupp i enkäten 2008 om vad de anser om möjligheten att utse gemensamma revisorer. Två tredjedelar är positiva till denna möjlighet.⁵⁴ Bara en tredjedel av respondenterna har en uppfattning om deras organisation kommer att utnyttja möjligheten att utse gemensamma revisorer.⁵⁵

De statliga myndigheternas revision har också förändrats genom att Försäkringskassan nu ska utse revisor för sig och Arbetsförmedlingen. Tidigare utsågs myndigheternas revisor av Riksrevisionen. Hälften av representer-

⁵² Bilaga 5, tabell 42

⁵³ *Fortsättningen med Finsam* (Statskontoret 2006:6)

⁵⁴ Se bilaga 5, tabell 82

⁵⁵ Se bilaga 5, tabell 83

na för Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har ingen uppfattning om denna förändring. Bland dem som har tagit ställning är ungefär tre fjärdedelar positiva till förändringen.

7.8 Sammanfattning

- År 2008 uppgick summan av samtliga förbunds budgetar till cirka 460 miljoner kronor. Storleken på förbundens budgetar varierar kraftigt. År 2008 varierade den från cirka 700 000 kronor till 40 miljoner kronor.
- Inte alla förbund förbrukar hela sin budget. Förbunden sparade i genomsnitt cirka 40 procent av sin budget. Förbundens sparande är störst de första åren
- Förbundens administrativa kostnader varierar, främst beroende på om förbunden är nystartade eller inte. I början ligger administrationskostnaderna på cirka 40 procent av förbrukade medel, sedan minskar de till cirka 10–20 procent.
- Många av förbundens representanter uppger att gränserna mellan vilka insatser som bör finansieras av Finsam eller ordinarie verksamhet är otydliga. Därmed finns en risk för kostnadsövertäckningar. Denna risk kan minskas om förbunden ställer upp kriterier för vilka insatser förbundet ska finansiera.
- Insatserna förbunden finansierar bygger ofta på tidigare erfarenheter.
- Många i förbunden anser att implementering av framgångsrika insatser i den ordinarie verksamheten kan bli svårt.
- Få anser att Finsam har lett till att de fyra parternas ordinarie verksamhet har fått mindre resurser.
- Regeringen har underlättat revisionen av förbunden. Få representanter för samordningsförbunden har i dag en uppfattning om förändringarna.

8 Finsams konstruktion

8.1 Samordningsförbunden överlag positiva

Statskontoret genomförde i samband med sin första rapport om Finsam en enkätundersökning om inställningen till Finsams konstruktion bland landets kommuner, landsting, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Enkäten riktades till områden med olika förhållanden till Finsam. Vissa hade redan startat förbund, andra hade bestämt sig för att gå med i Finsam och vissa hade bestämt sig för att avvakta.

Vi har följt upp ett urval av frågorna samt ställt många nya i enkäten 2008. Vi kan konstatera att stödet generellt sett är väl utbrett bland alla respondenter, även om det varierar en aning över olika faktorer i konstruktionen av Finsam.

8.2 Inga påtagliga systematiska åsiktsskillnader

Det finns inga stora systematiska skillnader mellan organisationerna. Arbetsförmedlingen är generellt sett något mer positiv än övriga och landstingen något mindre positiva. De skillnader som finns mellan representanter för olika organisationer kommenteras närmare i kommande avsnitt. Skillnaderna i stöd i olika grupper ska inte överdrivas, då stödet är brett i alla respondentgrupper. Skillnaderna avser genomgående endast styrka och intensitet i uppfattningar, inte riktning.

Vissa skillnader i uppfattning beror på vilken befattning som man har i samordningsförbundet. De ansvariga tjänstemännen är genomgående mest positiva och beredningsgrupperna minst positiva. Skälet kan vara att personer i beredningsgrupperna har en svagare anknytning till samordningsförbunden, vilket kan tänkas ge dem en annan bild av Finsam.

8.3 Sammantagen bild av behovet av lagändringar

Få respondenter har en klar uppfattning om behovet av förändringar i lagstiftningen. Andelen respondenter som inte vet eller inte har någon uppfattning utgör mer än hälften av respondenterna.

Bland dem som tar ställning i frågan finns inga tydliga samband mellan ståndpunkt och vilken befattning man har i samordningsförbundet.⁵⁶ Värt att

⁵⁶ Bilaga 5, tabell 85

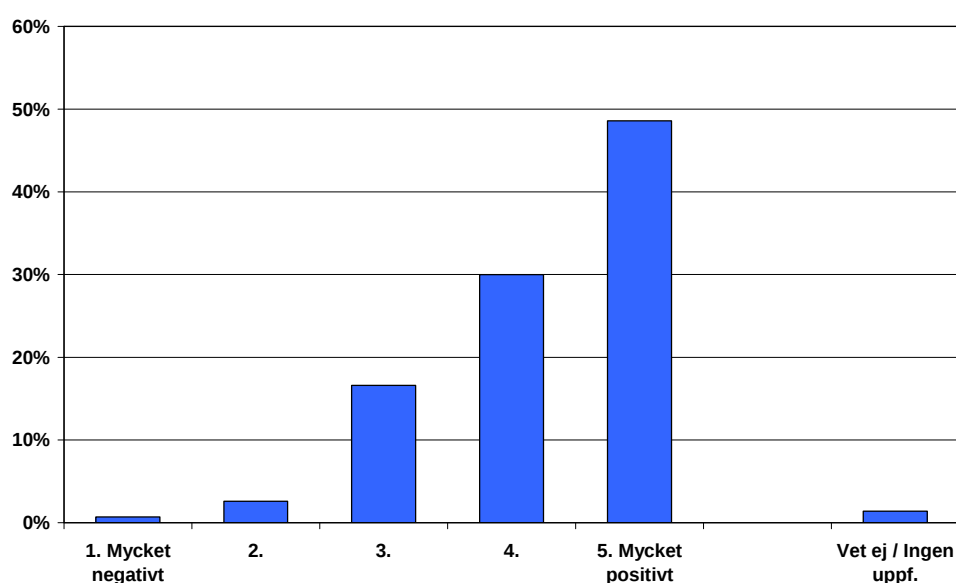
notera är dock att de ansvariga tjänstemännen är de som i högst utsträckning ser ett behov av att förändra lagstiftningen, trots att det är just de som är mest positiva till enskilda faktorer i Finsams konstruktion. Att önska förändringar i lagstiftningen behöver alltså inte innebära att man är missnöjd med Finsam. Om man är insatt i lagstiftningen, såsom de ansvariga tjänstemännen torde vara i högre grad än övriga respondenter, har man sannolikt lättare att se förändringsbehov.

När svaren studeras utifrån vilken organisation som respondenterna representerar är den mest framträdande tendensen att de som företräder Försäkringskassan i minst utsträckning ser behov av förändringar i Finsam-lagen. De tar även ställning i frågan i högre grad än övriga. Landstingen är mest benägna att vilja förändra lagstiftningen och uppger i lägst utsträckning att inga förändringar behövs.

8.3.1 Den institutionella lösningen

Stödet för att finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser ska bedrivas i ett särskilt samordningsförbund är solitt.⁵⁷

Figur 8.1 Uppfattning om att det ska finnas ett särskilt samordningsförbund



Stödet bland organisationerna ligger på mellan 70 procent (representanter för kommuner) och 80 procent (Arbetsförmedlingen).⁵⁸ Stödet är alltså starkt och jämnt fördelat.

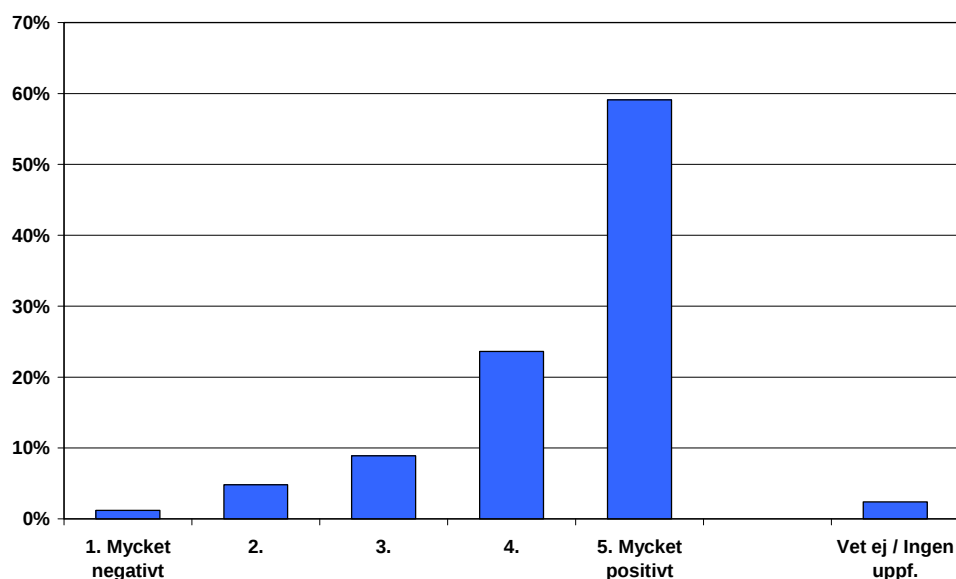
⁵⁷ Bilaga 5, tabell 8

I enkätsvaren framkommer att skapandet av en neutral arena innebär en välbehövlig ”press” på de ordinarie organisationerna att tillvarata tvärsektoriella perspektiv i stället för att fokusera på egna tolkningar av sina roller, uppdrag och uppgifter. Samordningsförbunden kan bidra till förbättrad struktur, kontinuitet och tydlighet i samverkansarbetet på ett sätt som inte upplevs kunna ske genom mer informell samverkan. Detta innebär också att samverkan inom Finsam blir mindre beroende av enskilda eldsjälar i ordinarie verksamheter för att samverkan ska fungera.

Ett fåtal respondenter uppger dock att den formalisering av samverkan som Finsam innebär inte behövs utan skapar onödig byråkrati och kostsam administration. Drygt 3 procent av alla respondenter är negativa till att det finns särskilda samordningsförbund för rehabilitering.

Stödet för att alla organisationer måste ingå i samordningsförbunden är drygt 80 procent och jämnt fördelat över organisationerna.⁵⁹ Enigheten är stor om att alla aktörer behövs för att samverkan ska vara framgångsrik, även om ett fåtal respondenter uttrycker farhågor för att framväxten av samverkan riskerar att bromsas av en enskild aktör.

Figur 8.2 Uppfattning om att alla organisationer måste ingå i samordningsförbundet

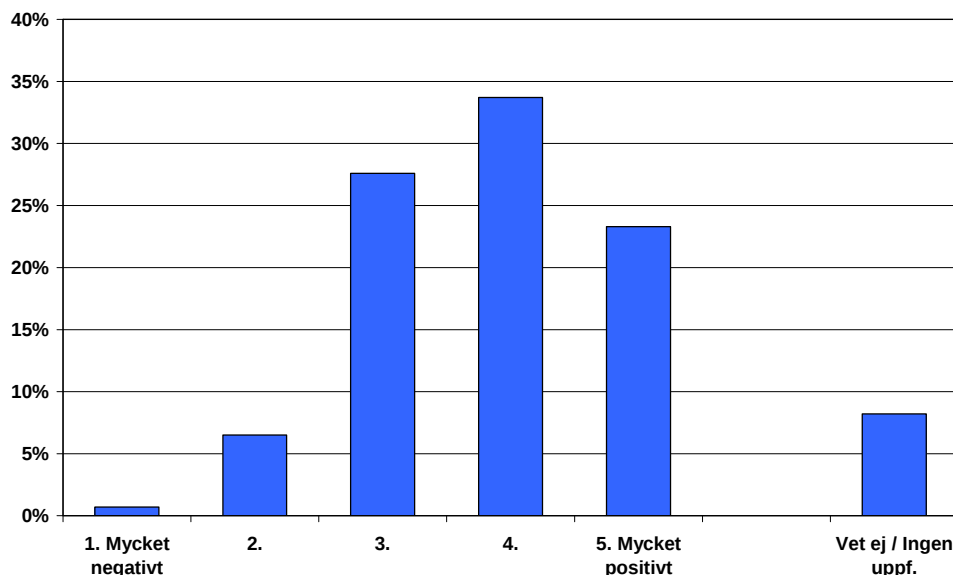


⁵⁸ Andelen ”positiva” utgörs av summan av dem som har svarat 4 eller 5 på en skala 1 (mycket negativt) till 5 (mycket positivt). På motsvarande vis utgörs andelen ”negativa” av dem som svarat 1 eller 2 på samma skala.

⁵⁹ Bilaga 5, tabell 10

En stor majoritet av respondenterna stödjer även att aktörerna i Finsam begränsas till Försäkringskassa, landsting, kommun och Arbetsförmedlingen.⁶⁰

Figur 8.3 Uppfattning om att samordningsförbundet är begränsat till de fyra organisationerna



Även här är stödet relativt jämnt fördelat över representanterna för aktörerna. Genomsnittligt stöd i organisationerna varierar mellan 50 (landsting) och 60 procent (Arbetsförmedlingen). Drygt 7 procent av respondenterna är negativt inställda och merparten av övriga respondenter ställer sig neutrala till begränsningen. Sporadiska önskemål som framförts i enkätundersökningen är att medverkan av civila samhället (såsom Röda korset, kyrkan, företagshälsovård eller arbetsgivare) borde möjliggöras.

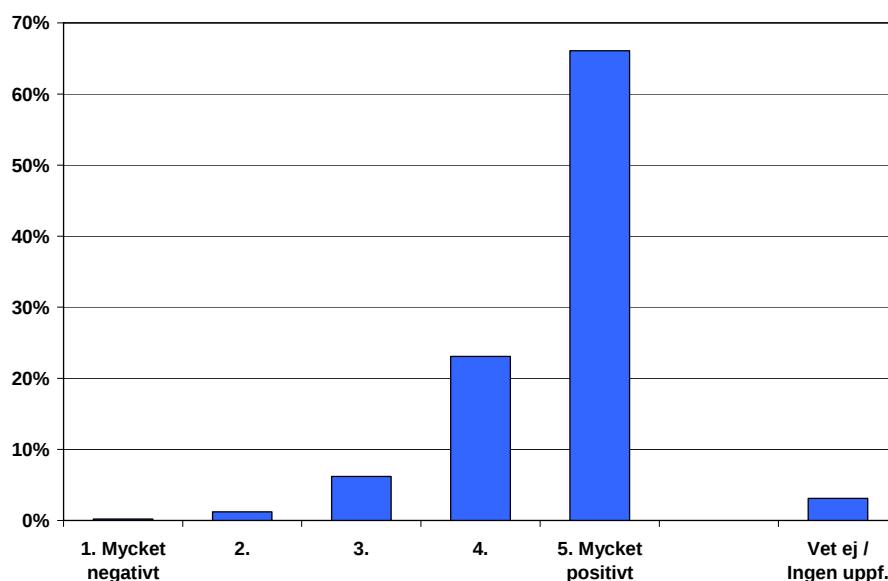
8.3.2 Den finansiella lösningen

Att Finsam har en egen budget är en av samverkansformens främsta karaktärsdrag, och har ett mycket starkt stöd bland representanter för samordningsförbunden (89 procent). Motståndet är ytterst marginellt (1,4 procent).⁶¹

⁶⁰ Bilaga 5, tabell 9

⁶¹ Bilaga 5, tabell 11

Figur 8.4 Uppfattning om att samordningsförbunden har egen budget

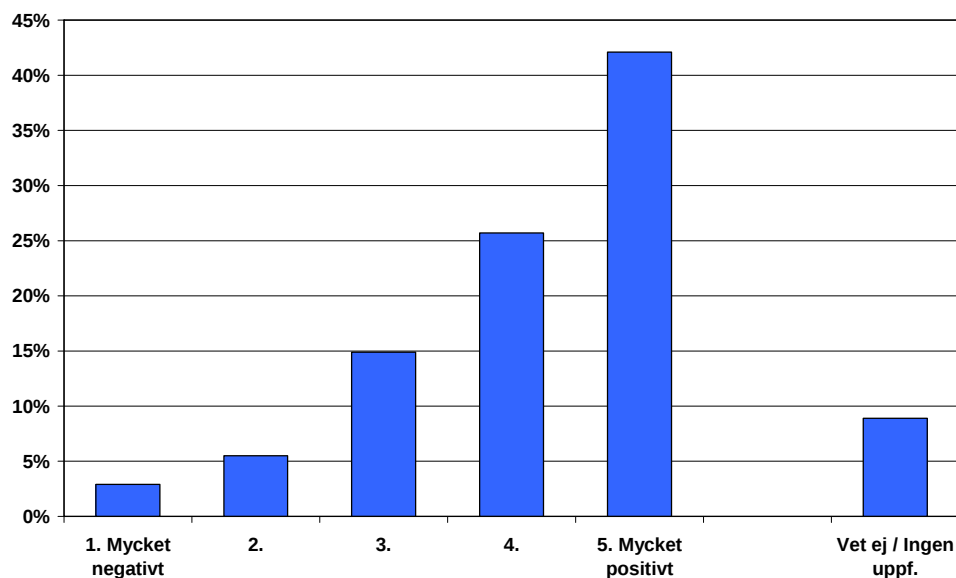


Stödet är brett, och det finns inga tydliga samband mellan ståndpunkt och vem man representerar.

Hur stor del av budgeten som varje organisation ska bidra med till finansieringen av Finsam är reglerat i lag. Den bild som tydligt framträder om samordningsförbundens inställning till hur Finsam finansieras är att stödet för en lagstadgad finansiering är genuint (68 procent). Stödet är lägst bland kommunala representanter (62 procent) och högst bland Arbetsförmedlingens (76 procent).⁶²

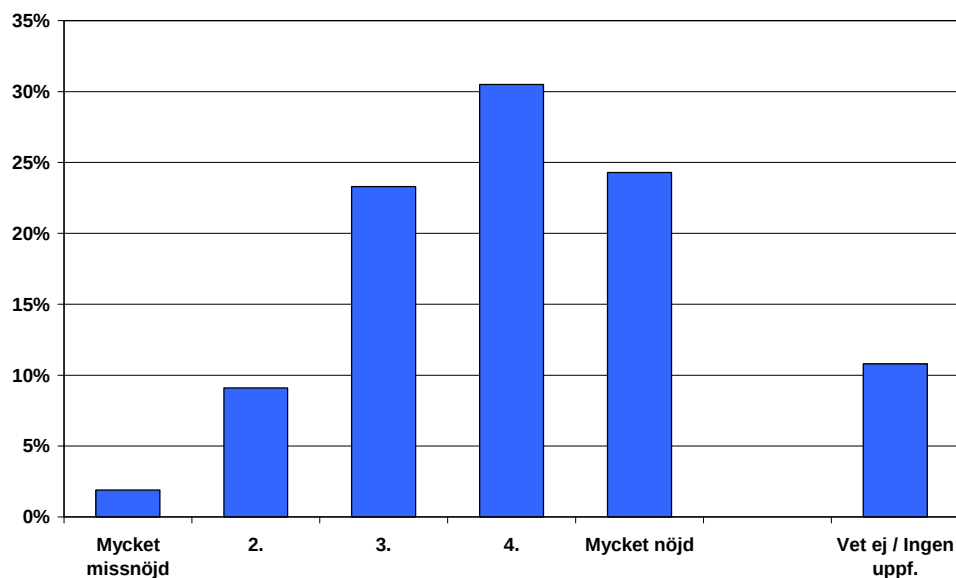
⁶² Bilaga 5, tabell 12

Figur 8.5 Uppfattning om att finansieringsandelarna är fastställda i lagstiftning



Stödet är överlag starkt även för de specifika finansieringsandelar som gäller i dag (55 procent), om än med vissa variationer över organisationerna.⁶³

Figur 8.6 Uppfattning om dagens finansieringsandelar



Om man bortser från Arbetsförmedlingen (vars representanter till 78 procent är nöjda med att i dag inte betala något alls) är kommuner mest positiva (55

⁶³ Bilaga 5, tabell 17

procent), och landstingen avgjort minst positiva (37 procent). Skillnaderna förklaras sannolikt av att de kortsiktiga vinsterna med framgångsrik rehabilitering främst förväntas kunna avläsas i minskade utgifter för försörjning av målgruppen. Eftersom försörjningskostnader belastar övriga aktörer så påverkas landstingens kostnader *på kort sikt* inte nämnvärt ens av framgångsrik rehabilitering. Denna brist på ekonomiska incitament för landstingen förutsågs redan i propositionen som föregick Finsam, och har behandlats i Statskontorets tidigare Finsamrapporter.⁶⁴

Ett fåtal respondenter anser att dagens finansieringsandelar inte är optimala för alla lokala förhållanden, och att lagen därför bör ge utrymme för lokala lösningar och ett ökat inslag av situationsanpassning. Statskontoret bedömer dock att problemet inte är omfattande i dagens samordningsförbund. Bara 8 procent av respondenterna är missnöjda med att finansieringen är fastställd i lagstiftningen.⁶⁵

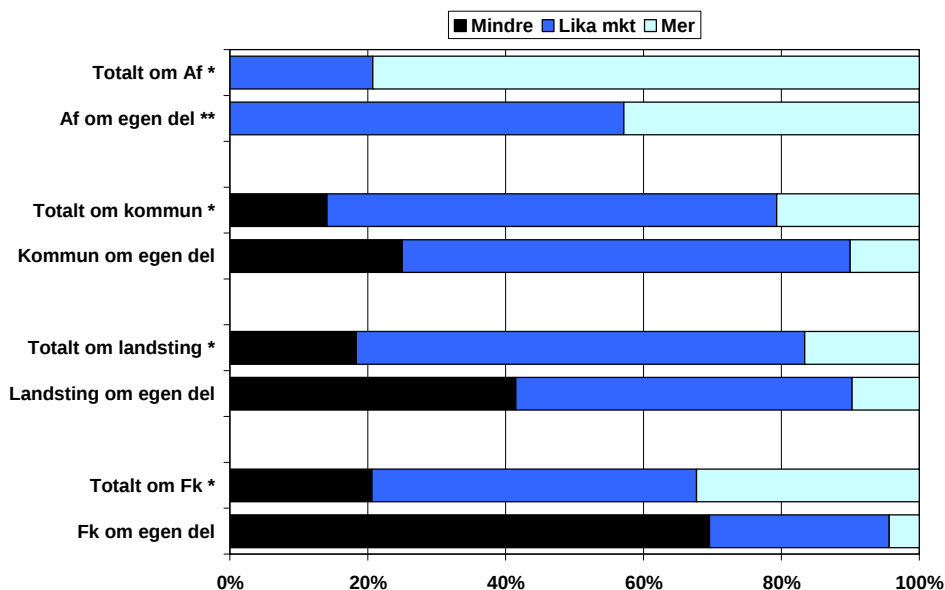
De respondenter som har uppgivit att de inte är nöjda med dagens finansieringsandelar har fått svara på kompletterande frågor om hur mycket respektive organisation borde betala.⁶⁶ Av svaren framgår att det även bland de missnöjda respondenterna generellt sett saknas tydligt stöd för att förändra dagens finansieringsandelar, med undantag för Arbetsförmedlingens andel (idag Arbetsförmedlingens). 79 procent av de missnöjda (dvs. 24 procent av enkätens samtliga respondenter) anser att Arbetsförmedlingen ska bidra till budgeten, vilket de inte gör i dag.

⁶⁴ Se prop. 2002/03:132, s. 44 resp. Statskontoret 2005:10, s. 27

⁶⁵ Bilaga 5, tabell 12

⁶⁶ Se bilaga 5, tabeller 18-21 för en fullständig redovisning av svaren angående önskade förändringar av finansieringsandelarna.

Figur 8.7 Hur mycket tycker du att aktörerna ska betala?



Endast de som inte uppgivit sig vara nöjda med dagens finansieringsandelar (dvs. svarat 1, 2 eller 3 på frågan "Hur nöjd är du med dagens finansieringsandelar") har fått dessa frågor, dvs. 143 respondenter. Bara de som har tagit ställning (108-109 personer beroende på fråga) ingår i figuren. Bortfall=1-2 personer beroende på fråga.

* Eftersom organisationerna representeras av olika antal respondenter har svaren för de underrepresenterade organisationerna viktats upp.

** Arbetsförmedlingen betalar ingenting i dag, och kan således inte betala mindre. Detta alternativ har därför inte varit ett tillgängligt svarsalternativ.

När man studerar svaren utifrån respondenternas hemorganisation framträder bilden av att missnöjet genomgående består i att den egna organisationen anses betala för stor del av budget. Ytterst få anser att den egna organisationen bör betala mer än i dag.

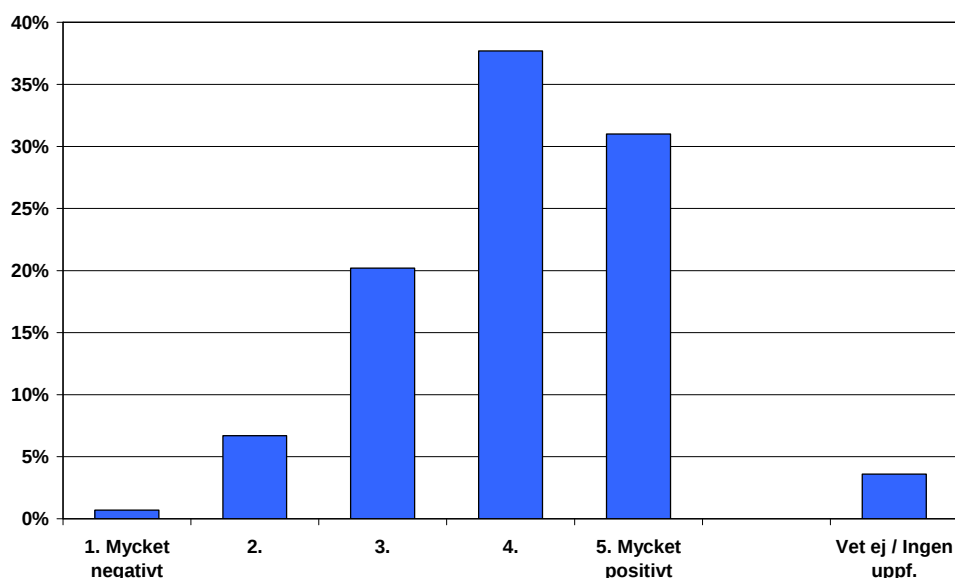
En handfull respondenter anser att statens andel av förbundsbudget bör fördelas lika på Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Samtidigt pekar andra respondenter på att Arbetsförmedlingens kostnader riskerar att öka genom framgångsrik rehabilitering. Personer som blir rehabiliterade men fortfarande är arbetslösa kan behöva subventionerade anställningar. De kostnader som detta medför för Arbetsförmedlingen bör enligt dessa respondenter beaktas när finansieringen av samordningsförbundens verksamhet diskuteras.

8.3.3 Finsam som samverkansform

Det finns en bred uppslutning kring att Finsam erbjuder en fastställd form för hur samverkan kan gå till. Att institutionella och finansiella frågor inte behöver diskuteras anses främja samverkan, eftersom flera potentiella källor till meningsskiljaktigheter på så sätt undviks. "Det skulle antagligen vara

svårt att få igång samverkan annars, när så många parter först ska komma överens.”

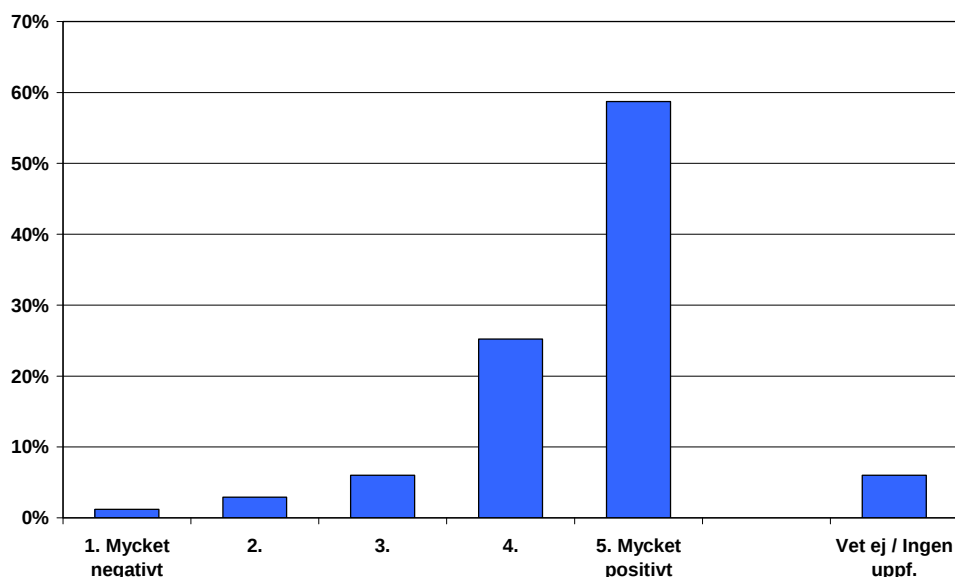
Figur 8.8 Uppfattning om att Finsam tillhandahåller en fastställd form för hur samverkan kan gå till



Det stora flertalet respondenter är också positiva till att Finsam är en permanent form av samverkan (84 procent).⁶⁷ Många andra satsningar på rehabilitering är tidsbegränsade eller pågår bara som försöksverksamhet. Flera respondenter betonar dock att samverkan är ett uttryck för brister i organisationen av rehabilitering, och att det på sikt vore önskvärt att slå ihop vissa myndigheter för att undvika de problem som sektoriseringen av rehabiliteringsområdet innebär.

⁶⁷ Bilaga 5, tabell 16

Figur 8.9 Uppfattning om att lagen möjliggör en permanent verksamhet



8.3.4 Synpunkter på lagstiftningen

I enkätundersökningens öppna frågor erbjöds respondenterna att redogöra för vilka förändringar av lagstiftningen de anser behövs. I de följande avsnitten sammanfattas de synpunkter som inte fått uttryck i enkätens frågor. Vilket stöd de olika ändringsförslagen har i samordningsförbunden är inte klarlagt

Förtydliga målsättningarna med Finsam

Målsättningarna med Finsam bör enligt flera respondenter tydliggöras. Att det är orealistiskt att förvänta sig att alla individer i målgruppen verkligen kommer ut på arbetsmarknaden fastställs redan i propositionen (2002/03: 132) och lagen (2003:1210) om Finsam. Respondenterna efterlyser tydligare besked om vilka resultat som förväntas, vilket skulle förenkla för förbunden att välja verksamhetsinriktning och utvärdera sina insatser.

Förtydliga vissa ansvarsfrågor

Det finns en osäkerhet om vilket ansvar man bär som styrelseledamot i samordningsförbunden, främst bland de tjänstemän som representerar nationella myndigheter. Å ena sidan är de utsedda som myndighetsrepresentanter, men å andra sidan är ansvaret personligt. Vilka skyldigheter har man gentemot sin arbetsgivare i sin roll som styrelseledamot?

Reglera beslutsformer för vissa frågor

Idag finns inga regleringar för hur exempelvis val av ordförande eller fastställande av arvoden ska beslutas. Det finns enligt vissa respondenter ett behov av att tydligare reglera frågor där styrelsen själv inte självklart är lämplig beslutsfattare.

Skapa en ordnad budgetdialog

Idag finns inga lagstadgade former för dialog mellan styrelse och medlemmar om hur förbundsbudgeten ska beredas. Att utfärda föreskrifter om budgetprocessen är upp till medlemmarna att reglera. En respondent saknar former för en ordnad budgetdialog, och efterlyser en motsvarighet till "bolagsstämma" för samordningsförbunden, där deltagande organisationer och styrelsen bereder budget tillsammans.

Långsiktig budget dialog

Flera respondenter pekar på att det är ett problem att Försäkringskassan i dag meddelar förbundet i december månad hur mycket pengar som kan avsättas till Finsam kommande budget år.

Möjliggör samordningsförbund över länsgränser

Enligt lagen får samordningsförbund bara bestå av ett landsting. Sporadiska önskemål förekommer dock om att bilda samordningsförbund över länsgränserna.

8.4 Efterfrågan på ändringar som inte regleras i lag

Statskontoret lät respondenterna ta ställning till om det behövs några förändringar av faktorer som inte regleras i lagstiftning. Mer än hälften av respondenterna saknar uppfattning i frågan. Bland de respondenter som har tagit ställning i frågan är en svag majoritet av uppfattningen att inga förändringar behövs.⁶⁸ Respondenterna hade möjlighet att utveckla sina svar i fritext. Nedan redovisas de synpunkter som lämnades. Vilket stöd som de olika förslagen har i förbunden är oklart, men vissa mer frekvent förekommande synpunkter redovisas särskilt.

Många respondenter uppger att det behövs större resurser till Finsam. Finsam konkurrerar i dag om den pott på 5 procent av Försäkringskassans medel för sjukpenning, som avsatts för samverkan med andra myndigheter på rehabiliteringsområdet. Vissa respondenter uppger att detta begränsar omfattningen av Finsam och att samverkanspotten behöver bli större.

Flera respondenter vill att de olika organisationernas regelverk harmoniseras för att resurser inte ska behöva ägnas åt resurskrävande semantik kring exempelvis vilken försörjning som en Finsam-deltagare ska ha. En trygg försörjning uppges vara en av de viktigaste förutsättningarna för framgångsrik rehabilitering. Vissa respondenter efterlyser av denna anledning någon form av rehabiliteringsersättning, som inte ska stå under konstant omprövning i rehabiliteringsprocessen. Ett likartat förslag är att individerna ska få

⁶⁸ Bilaga 5, tabell 86

”behålla sin ekonomi” under rehabiliteringsperioden för att fokus ska kunna läggas på själva rehabiliteringsbehovet.

Ett flertal respondenter har efterlyst att principen om en dörr in tydligare måste institutionaliseras på rehabiliteringsområdet. Vissa föreslår att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen på sikt bör slås samman. Andra anser även att socialtjänsten bör samordnas.

8.5 Finsam populärt på alla nivåer i organisationerna

I enkätundersökningen år 2008 frågade vi ansvariga tjänstemän samt parternas representanter i styrelser och beredningsgruppen hur befattningshavare (högsta chefer, mellanchefer och handläggare) på olika nivåer i de fyra parterna förhåller sig till Finsam. De ansvariga tjänstemännen fick uttala sig om alla parternas befattningshavare, medan representanterna för parterna bara fick svara för sin egen organisation. Svaren är relativt konsistenta med varandra, även om ansvariga tjänstemän tycks uppleva starkare stöd än representanter för parterna. Detta är särskilt tydligt vad gäller stödet inom Arbetsförmedlingen och generellt på handläggarnivå.

Det starkaste stödet för Finsam tycks finnas bland högre chefer i parternas organisationer. Ungefär två tredjedelar av respondenterna uppger att cheferna är positiva. Minst starkt verkar stödet vara bland handläggare. Drygt hälften av respondenterna uppger att handläggarna är positiva.

En genomgående tendens är att stödet uppges vara starkast i kommunerna, oavsett nivå i organisationerna. Stödet uppges inte vara genomgående svagare i någon organisation.

Enkätsvaren indikerar att inställningen till Finsam kan vara mindre positiv på lägre nivåer i organisationerna. Detta är särskilt tydligt i Försäkringskassan, för vilken 37 procent uppger att inställningen är positiv bland handläggare, jämfört med 69 procent bland högre chefer. Denna tendens är svagare för landsting och kommuner, och gäller inte alls Arbetsförmedlingen. Det finns heller inga indikationer på att inställningen i organisationerna är mer negativ på någon beslutsnivå.

8.6 Sammanfattning

- Representanter för befintliga samordningsförbund är överlag positiva till utformningen av Finsam.

- Försäkringskassans representanter ser i lägst utsträckning behov av lagändringar. Landstingens representanter vill i högst utsträckning ha förändringar av lagen.
- Ansvariga tjänstemän är mest positiva till Finsam. Stödet är minst starkt i beredningsgrupperna
- Aktörssammansättningen i Finsam har ett starkt stöd. Det är viktigt att alla fyra parter ingår, samtidigt som efterfrågan på andra aktörers deltagande är närmast obefintlig.
- Stödet för att förbunden har en egen budget, vilket är Finsams tydligast kännetecken, är närmast enhälligt.
- Att parternas finansieringsandelar regleras i lag stöds av mer än två tredjedelar av samordningsförbundens representanter.
- En majoritet av representanter för samordningsförbunden stödjer dagens finansieringsandelar. Av landstingens representanter är dock bara drygt en tredjedel positiva. Arbetsförmedlingens representanter är mest positiva.
- De som inte är nöjda med dagens finansieringsandelar vill minska den egna organisationens andel av finansieringen.
- Tre fjärdedelar av samordningsförbundens representanter är positiva till att Finsams målgrupp är avgränsad till personer i förvärvsaktiv ålder.
- Många som besvarat vår enkät om Finsam år 2008 efterlyser att Försäkringskassan ska kunna avsätta mer till rehabiliteringssamverkan än 5 procent av medel för sjukpenning.

9 Resultat och utfall

9.1 Vad är framgångsrik samverkan?

Samverkan förväntas ha ett värde för ett flertal aktörer, som alla kan ha skäl att definiera framgång på sina egna vis. Inte sällan kan en framgång för den ene medföra en kostnad för den andre. Vad som utgör en framgång beror också på vilka målsättningar som finns.

Ett sätt att analysera framgång i samverkan är att diskutera begreppet i termer av första, andra och tredje gradens framgång.⁶⁹ *Första gradens framgång* innebär att lyckas i ett mindre sammanhang, genom att genomföra insatser till gagn för individer eller genom att få ökad kunskap om lämpliga metoder vid rehabilitering. Denna typ av framgång kan ofta mätas i kortare handläggningstid, färre vårddygn, lägre kostnader för försörjningsstöd etc. Dessa utfall är konkreta och direkta och kan enkelt mätas.

Om man använder erfarenheter av framgångsrika insatser till att vidareutveckla verksamheten, exempelvis genom en generell implementering av en ny metod, så kan man uppnå *andra gradens framgång*. Sådan framgång kan ofta iakttas relativt lätt, men kan vara svår att kvantifiera och mäta, och därmed att fördela mellan olika aktörer. När lärdomar från samverkan på detta sätt får genomslag i ett lite vidare perspektiv har värdet av samverkan ökat markant. I ett lite längre perspektiv kan de nya lärdomarna ackumuleras och tänkas medföra en omvärdering av samhällsorganisationen eller problemområdet i allmänhet. Då har samverkan bidragit till en djupare idé- och samhällsutveckling, vilket kan sägas utgöra *framgång av tredje graden*.

När samverkan utvärderas är det viktigt att vara mycket tydlig med vems framgång, och vilken typ av framgång, som utgör referenspunkt. Regeringens målsättning med Finsam kan främst hänföras till framgång av första graden, dvs. att skapa värden för individer samt samhällsekonomiska vinster i former av lägre kostnader för rehabilitering och försörjning. Man kan dock tänka sig andra utfall i Finsam som förtjänar att framhållas som framgångar. Att individers välbefinnande och livskvalitet ökar är en vinst även om individen kvarstår i offentlig försörjning. Även ”felaktig” rehabilitering i Finsam, där en individ placerats i en olämplig insats, kan vara framgångsrik genom att individens behov fastställs och personen slutligen hamnar i rätt välfärdssystem. Sådana framgångar låter sig inte enkelt mätas.

⁶⁹ Avsnittet bygger i hög utsträckning på *Framgång i samverkan – En problematisering*, Ingvar Nilsson/OFUS, 2000-11-15 (se www.seeab.se)

9.2 Orsak, verkan och samverkan

För att belägga orsak och verkan måste en *utvärdering* kunna göras. I en utvärdering av samverkan måste man jämföra utfall där en samverkansinsats ägt rum respektive inte ägt rum. En utvärdering bör således bestå av ett konstaterande av vad som har hänt efter insatsen, samt vad som *skulle ha hänt* om insatsen inte hade ägt rum. Skillnaden i utfall mellan de två fallen kan, om man valt alternativfall på ett trovärdigt sätt, betraktas som effekter av insatsen. Om inget väldefinierat och identifierbart alternativfall kan användas som referenspunkt kan inte en tillförlitlig utvärdering genomföras. Man kan dock fortfarande genomföra en *uppföljning*, där man nöjer sig med att studera utfall i det fall där en insats har ägt rum. Insatsens effekter kan dock inte mätas i en uppföljning, eftersom man inte vet i vilken utsträckning utfallet skulle ha varit detsamma även utan insatsen.

En omständighet som försvårar effektstudier av samverkan är att själva det faktum att en individ väljs ut till ett samverkansprojekt sannolikt påverkar individen positivt. "Att bli sedd" kan i sig vara rehabiliterande för en person som inte fått behövligt stöd från samhället. Det är därför svårt att välja ett relevant alternativfall att jämföra med, eftersom individer i alternativfallet inte exponeras för denna effekt som inte bör hänföras till själva samverkansinsatsen. En annan snedvridande effekt som bör beaktas vid utvärdering av samverkan är risken att bara personer som förväntas få ett lyckat utfall väljs ut till insatser, då remittenterna gärna vill kunna påvisa konkreta resultat av samverkansinsatser.⁷⁰

Samverkan är ett dynamiskt förlopp som inbegriper en mängd faktorer som inte kan mätas. När samverkan inleds påbörjas processer såsom successivt lärande, framväxten av nya normer, perspektiv och förtroenden, dvs. faktorer som förändrar själva grundvillkoren för verksamheten. Parallellt med framväxt av samverkan sker även andra processer i samhället, såsom regel-, organisations- och politikförändringar. Att avgöra vad som är orsak och verkan, liksom att uppskatta styrkan i effekter, i en sådan föränderlig miljö är mycket komplicerat.⁷¹

9.2.1 Komplicerat att utvärdera Finsam

Att kartlägga effekter av Finsam är komplicerat även av andra skäl än bara de generella metodologiska svårigheterna med att utvärdera samverkan. Det finns få faktorer som förenar finansiell samordning i de olika förbunden,

⁷⁰ *Perspektiv på rehabilitering* (Statskontoret 1997:27), ss. 36–37

⁷¹ Se exempelvis Brorström, Björn, 1995, *Styrningens villkor och effekter i professionella organisationer – En studie av nya styrformer inom sjukvården*, Lund: Studentlitteratur, s. 15

bortsett från de institutionella strukturerna. Förbunden är fria att välja målgrupper fritt inom den metamålgrupp som utgörs av alla personer med behov av samordnade insatser. Variationen mellan förbundens målgrupper är därför avsevärd. Man kan heller inte tala om en typisk "Finsam-insats". Det unika med Finsam-insatsen kan bestå i att den överhuvudtaget kommer till stånd för en viss individ, till följd av att dennes behov slutgiltigt har identifierats i samverkan mellan flera parter. Samma typ av insats kan mycket väl bedrivas inom ramen för ordinarie verksamhet eller någon annan samverkansform.

En annan komplikation i utvärdering av Finsam är att verksamheten pågått under en begränsad tid. Man ska inte underskatta den tid det tar för samverkan att komma i gång och för dess insatser att börja få effekter. Vinsterna med samverkan realiseras sannolikt inte fullt ut förrän aktörerna har arbetat upp förtroende och förståelse för varandras verksamhet och målsättningar, vilket är en tidskrävande process.

Rent praktiskt finns det ytterligare hinder vid utvärdering av Finsam på individnivå. Det system för uppföljning, SUS, som skulle ha innehållit underlag för analysen, har inte använts av förbunden i tillräcklig omfattning. Alltför få deltagare har registrerats i databasen. Därmed saknas tillräckliga data för att systematiskt kunna studera effekter av Finsam.

Att det på nationell nivå saknas tydliga målsättningar med Finsam medför också att det inte finns några övergripande referenspunkter att utgå från vid uppföljningen av Finsam.

9.2.2 Tänkbara upplägg av utvärdering av Finsam

Trots att utvärdering av samverkan är mycket komplicerad, finns det olika tänkbara upplägg för utvärdering och uppföljning på individnivå av Finsam. De skiljer sig åt med avseende på möjligheten att uttala sig generellt om vilka effekter som Finsam medfört, men naturligtvis också med avseende på vilka krav som ställs på dataunderlag.

Experimentellt upplägg

Teoretiskt sett har det funnits möjligheter att genomföra en utvärdering med experimentell metod, där deltagare jämförs med en jämförelsegrupp. Den vanligaste invändningen mot experiment är att det är oetiskt att en grupp personer i målgruppen inte ges möjlighet att delta i en riktad insats medan andra personer i målgruppen ges sådan möjlighet. Målgruppen för Finsam har dock alternativa möjligheter till rehabilitering i aktörernas ordinarie verksamhet eller i vissa fall inom annan rehabiliteringssamverkan. Den mest intressanta utvärderingen i hela Finsam-satsningen vore just att jämföra utfall som försörjning eller sysselsättning mellan Finsam-deltagare och

personer som deltar i ordinarie verksamhet. Personer i den senare kategorin skulle därmed inte fräntas möjligheten att få stöd från samhället. Detta uppbygg skulle dock ha förutsatt goda förberedelser, där individer skulle ha följts kontinuerligt under rehabiliteringsprocessen.

Jämföra med matchade jämförelsegrupper

Finsam-insatser omfattar målgrupper med problem som av en eller annan anledning kräver särskilda åtgärder. Dessa individer bör i första hand jämföras med motsvarande individer som inte deltagit i samverkansinsatser. Rent praktiskt är det dock av flera skäl svårt att åstadkomma en sådan matchning. Individers behov av samordnad rehabilitering upptäcks sannolikt inte förrän samverkan har påbörjats, vilket gör att motsvarande individer inte kan identifieras där samverkan inte pågår. De målgrupper som lokalt omfattas av Finsam tycks ofta ha valts ut i diskussioner mellan de samverkande aktörerna utan att man gjort någon mer grundläggande undersökning av behovet. Detta gör det mycket svårt att fånga in en jämförelsegrupp med hjälp av uppgifter i offentliga register, eftersom jämförelsepersonerna inte kan identifieras enbart med hjälp av uppgifter som är offentliga och tillgängliga. Socioekonomiska variabler räcker inte för att ringa in rätt individer, och flertalet register som skulle kunna vara behjälpliga får inte samköras. För att möjliggöra jämförelser måste data samlas in för *både* jämförelsegruppen och Finsam-deltagarna från flera olika tillfällen. Statskontoret har inte ansett det möjligt att genomföra en effektutvärdering baserad på matchad kontroll.

Jämföra med "liknande" individer

Det är alltså mycket svårt att skapa jämförelsegrupper med individer som liknar Finsam-deltagare. Ett alternativ som då står till buds är att jämföra dem med individer som åtminstone inte avviker alltför mycket från Finsam-individerna. Man kan exempelvis använda sig av offentliga register för att fånga in individer vars diagnos, försörjning, handikapp, arbetssituation och andra socioekonomiska faktorer överensstämmer med dem som är typiska för Finsam-deltagare. Sådana uppgifter kan hämtas hos Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och SCB. Jämförelsegruppen kommer då att ha behov som åtminstone delvis sammanfaller med Finsam-målgruppens, men kommer i okänd utsträckning att skilja sig i bemärkelsen att behoven är en-dimensionella och inte sammansatta. Man vet heller inte vilka typer av åtgärder som jämförelsegruppen har fått ta del av. Dessa svagheter försvårar möjligheterna att belägga kausaliteten i rehabiliteringen avsevärt.

Studera förändringar över tid

En metod som används när jämförelsegrupper inte kan skapas är *reflexiv kontroll*.⁷² Man följer då individer över tid och gör mätningar av relevanta faktorer före och efter samverkansinsats, och jämför resultat efter insats med

⁷² Vedung, Evert, *Utvärdering i politik och förvaltning* (1998), Lund: Studentlitteratur, S. 159

en skattning av hur utfallet skulle ha blivit om insatsen inte hade ägt rum. Metoden med kontrafaktiska utfall bygger på två tveksamma men nödvändiga förenklingar. För det första antas alla förändringar som iakttas efter en insats vara ett resultat av insatsen. För det andra förutsätts att ingen avvikelse från status quo (eller den förutsägbara trenden) skulle ha skett om insatsen inte hade ägt rum. Dessa antaganden är inte realistiska, eftersom individer exponeras för en mängd andra faktorer som påverkar deras rehabilitering än själva Finsam-insatserna. Människor tillfrisknar på egen hand, regelverk ändras, konjunkturer går upp och ned, organisationer förändras, nya mediciner och metoder introduceras osv. Vid utvärderingen av Finsam saknas möjligheten att kontrollera för dessa förklaringar, på grund av tidigare beskrivna svårigheter att finna relevanta jämförelsegrupper. Iakttaga effekter måste därför tolkas mycket försiktigt, i synnerhet som urvalet av individer (de som registrerats i SUS) inte med säkerhet speglar Finsam-deltagare i stort. Reflexiv kontroll är dock det upplägg som främst ligger till grund för Statskontorets analyser, då de svårigheter och kostnader som är förknippade med att skapa jämförelsegrupper i alltför hög grad bedöms urholka fördelarna med alternativa upplägg.

Inhämta andrahandsuppgifter

När det saknas dataunderlag om enskilda individer kan man försöka skapa sig en uppfattning av utfallet i insatserna genom att tillfråga personer med insyn i verksamheten. Vi har bett ansvariga tjänstemän i samordningsförbunden, ledamöter i förbundsstyrelser, medlemmar i beredningsgrupper och projektledare i Finsam-insatser att beskriva resultaten av de insatser som genomförts i deras samordningsförbund.

9.3 Registerstudie av deltagare i åtta Finsam-insatser

Statskontoret har låtit en konsult följa upp ett antal individer som deltog i Finsam-insatser som hade påbörjats senast under år 2005 och avslutats senast våren 2006. De insatser som har studerats kan inte med säkerhet antas vara representativa för Finsam i stort. Studien redovisas i sin helhet i bilaga.⁷³

9.3.1 Urval av insatser och tolkning av resultat

Antalet insatser som varit tillgängliga för studien har varit begränsat av flera orsaker. De insatser som tänktes ingå i studien skulle ha påbörjats så pass tidigt att det var möjligt att följa upp resultaten med hjälp av Statistiska Centralbyråns (SCB) uppgifter om sysselsättning och inkomster för år 2006.

⁷³ Bilaga 4 (finns att tillgå på www.statskontoret.se)

Det innebar i praktiken att insatsen måste ha kommit igång senast under år 2005. Vi har också bara kunnat studera insatser i förbund som var villiga att förse oss med personuppgifter om deltagarna. Några samordningsförbund ville inte göra det.

Åtta insatser med sammanlagt 1 909 deltagare ingår i studien. Merparten av deltagarna (64 procent) påbörjade insatser under år 2004 eller 2005. Vissa insatser pågick redan innan samordningsförbunden påbörjade finansieringen.

Av skäl som tidigare nämnts (se avsnitt 9.2.2) har ingen jämförelsegrupp kunnat användas. Vi kan därmed inte uttala oss om insatsens utfall är en effekt av insatsen eller av till exempel en ökad efterfrågan på arbetskraft.

Om deltagarna varit långvarigt beroende av offentliga försörjningssystem före insatserna, men uppvisar en påtaglig minskning av detta beroende efter insatserna, indikerar detta att insatsen hade effekt på deltagarnas försörjning. Om deltagarna däremot har en mindre distinkt profil av att vara "samhällets olycksbarn" samtidigt som resultaten inte är iögonenfallande positiva, är det svårare att avgöra i vilken utsträckning utfallet skall tillskrivas insatsen.

Vi har tagit fram information beträffande sysselsättning, sjukskrivning och offentlig försörjning för individerna i de aktuella programmen för ett antal år tillbaka i tiden. Med denna information kan deltagarnas tidigare beroende av offentlig försörjning studeras.

9.3.2 Deltagarna i valda insatser

De studerade deltagarnas anknytning till arbetsmarknaden hade varit låg under de år som föregick insatserna. För deltagare i sju av de studerade åtta insatserna har den genomsnittliga förvärvsintensiteten inte överskridit 35 procent under den senaste femårsperioden.⁷⁴ Deltagarnas inkomster från de offentliga stödsystemen har för flertalet insatser utgjort en större del än förvärvsinkomst. Det är framför allt socialbidrag och för vissa deltagargrupper sjuk- och rehabiliteringsersättning som utgör de huvudsakliga inkomstkällorna. För deltagare i ett par insatser har också a-kassa och aktivitetsstöd varit betydande.

⁷⁴ Förvärvsarbete under november månad respektive år

9.3.3 Egenförsörjningen ökade och beroendet av offentlig försörjning minskade

Uppföljningen visar på en positiv utveckling efter insatserna. I samtliga insatser ökade förvärvsintensiteten från det år man började i insatsen till uppföljningen år 2006. I vissa fall var ökningen betydande. I några fall skedde ökningen från en mycket låg nivå, vilket innebär att förvärvsintensiteten låg på en låg nivå även efter insatserna.

De sammanlagda inkomsterna från förvärvsarbete ökade medan inkomsterna från socialbidrag minskade, liksom sjuk- och rehabiliteringsersättning i de insatser där denna post var betydande. En viss överflyttning skedde till sjuk- och aktivitetsersättning och i något fall till a-kassa/aktivitetsstöd men generellt minskade deltagarnas beroende av de offentliga trygghetssystemen.

Sammanfattningsvis följdes deltagande i en Finsam-insats av en bättre förankring på arbetsmarknaden och ett minskat beroende av de offentliga trygghetssystemen.

9.3.4 Vissa reservationer om resultaten

Det är inte möjligt att annat än resonemangsvis uppskatta i vilken omfattning som deltagarnas förbättrade situation föranleddes av Finsam-insatserna. Det verkar ändå troligt att insatserna hade effekt för utvecklingen för de berörda individerna, men denna tolkning bör åtföljas av vissa reservationer.

Vi kan inte veta vilka alternativa insatser som skulle ha aktualiserats om deltagarna inte deltagit i Finsam-insatserna. Vi vet heller ingenting om i vilken utsträckning individerna tog del av ordinarie rehabiliteringsinsatser parallellt med Finsam.

Den stigande sysselsättningen bland deltagarna i vår studie sammanfaller med en nationell trend av minskande arbetslöshet under år 2006, vilket kan undergräva hypotesen att den ökade sysselsättningen beror på Finsam-insatserna. Vi har därför jämfört utvecklingen av arbetslösheten för deltagarna med motsvarande uppgift för de aktuella kommunerna.

För flertalet av insatserna kan man konstatera att minskningen av arbetslösheten var relativt sett större för deltagarna än generellt i de aktuella kommunerna. Jämförelsen är emellertid inte invändningsfri. Deltagarna i insatserna utgjorde en fixerad grupp där man kunde förbli i arbetslöshet eller få arbete. Den relativa arbetslösheten för kommunen omfattar däremot också ett inflöde av arbetslösa. Ett mer rättvisande jämförelsemått hade varit den andel

av de arbetslösa vid Arbetsförmedlingen som inte längre var arbetslösa ett år senare.

För deltagarna i vissa insatser ökade både arbetslösheten och sysselsättningen. Detta gäller för insatser där en stor del av den årliga inkomsten före insatsen utgjordes av sjuk- och rehabiliteringsersättning. Den ökade andelen Finsam-deltagare som är arbetssökande vid Arbetsförmedlingen gick hand i hand med en minskning av sjuk- och rehabiliteringsersättningen. Att man anmäler sig som arbetssökande innebär i dessa fall ett steg närmare arbetsmarknaden, vilket innebär att den ökade arbetslösheten bland deltagarna bör tolkas som ett positivt utfall.

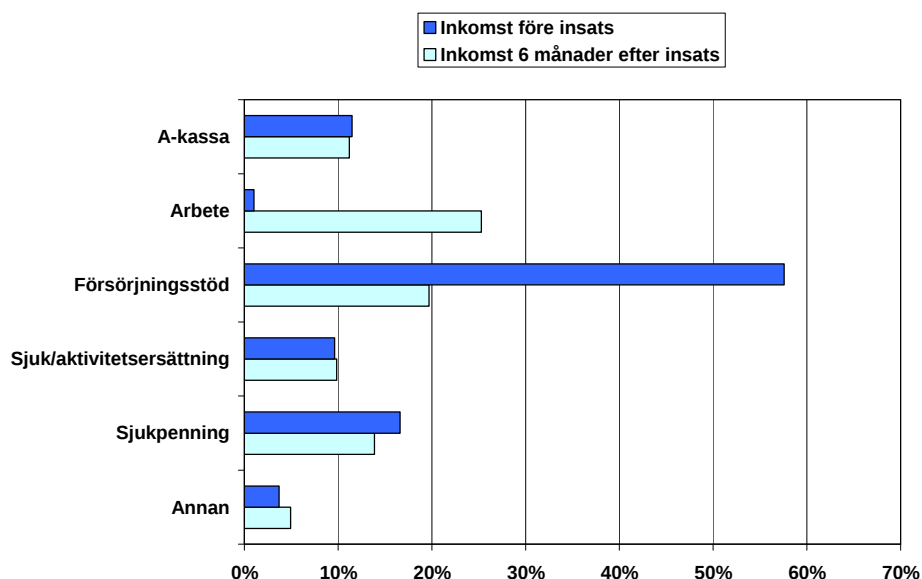
9.4 Förbunden bedömer att Finsam har effekter

I det här avsnittet tar vi upp resultat av Finsam-insatser som ansvariga tjänstemän, projektledare och deltagare har pekat på i intervjuer och enkäter som Statskontoret har genomfört. Denna metod är inte helt tillförlitlig, och materialet avser ett begränsat antal Finsam-deltagare.

I december 2006 skickade Statskontoret en enkät till 64 projektledare i 31 samordningsförbund som bedrev insatser för individer. För ungefär två tredjedelar av de 64 studerade insatserna kunde resultaten för deltagarna uppskattas. Kunskapen om resultaten var mer precis för arbetsmarknadsinriktade insatser än för socialt och medicinskt orienterade insatser. För de senare beskrevs resultaten ofta i termer av att "deltagarna mår bättre nu", att "hälsan har förbättrats" eller att deltagarna fått ett bättre liv även om de inte kunnat återgå i arbete.

Vi ställde frågor om deltagarnas försörjning vid insatsernas början samt sex månader efter att insatserna avslutats. Många projekt hade ännu inte avslutats, men vi fick fullständiga svar av ungefär en tredjedel av respondenterna. Nedan redovisas projektledarnas bedömning av hur deltagarnas försörjning har förändrats. Resultaten avser 386 deltagare i 10 insatser som ägde rum under år 2006. Dessa deltagare utgör bara en liten andel av de 10 000 deltagarna som under detta år deltog i sammanlagt 70 Finsam-insatser. Resultaten kan därför inte generaliseras till att gälla Finsam i stort.

Figur 9.1 Försörjning före och efter insats



Projektledarnas svar indikerar att beroendet av offentlig försörjning minskar i samband med deltagande i en Finsam-insats. De största förändringarna tycks utgöras av ett minskat beroende av försörjningsstöd samt en ökad försörjning genom arbete. Enligt projektledarnas svar tycks effekterna vara betydande. Resultaten måste dock tolkas med stor försiktighet, då de bygger på enkätsvar och inte på verifierade registeruppgifter.

I enkäten år 2007 till de ansvariga tjänstemännen i samordningsförbunden fick respondenterna ta ställning till påståendet *Att samordningsförbundet finns är avgörande för att deltagarna i insatserna ska få en mer effektiv rehabilitering*. En klar majoritet av tjänstemännen instämmer i detta påstående. De pekar i sina kommentarer på att Finsam-insatser kännetecknas av att man har mer tid, personaltätheten är högre, man har en helhetssyn på individerna och att samverkan ger stadga och legitimitet åt rehabiliteringen. Finsam beskrivs som en möjlighet för individerna eftersom de anses ”hopp-lösa” av ordinarie verksamheter.

I enkäten som Statskontoret genomförde år 2008 frågade vi respondenterna i vilken utsträckning som förbundens målsättningar infriats i arbetslivsinriktade, sociala respektive medicinska insatser. Den bild som framträder är att målsättningarna i högst grad infriats i arbetslivsinriktade och sociala insatser, för vilka 47 respektive 48 procent av respondenterna anser att målsättningarna infriats i hög grad. För medicinska insatser anser 30 procent att målsättningarna har infriats i hög grad.⁷⁵

⁷⁵ Många respondenter har dock inte tagit ställning i frågorna. Mellan 26 och 33 procent svarade ”vet ej/ingen uppfattning”. 47, 48 och 30 procent av alla respondenter motsvarar 64, 67 respektive 45 procent av dem som tog ställning. Se bilaga 5, tabeller 66–68.

Svaren varierar med viss systematik mellan organisationerna. Arbetsförmedlingen anser i högre utsträckning än övriga att arbetslivsinriktade insatser infriat förbundets målsättningar. Kommuner anser i högst utsträckning att sociala insatser har infriat förväntningarna, och landstingen anser motsvarande om medicinska insatser. De som representerar den huvudsaklige genomföraren av respektive typ av insats tycks alltså vara mest positiv till utfallet. Orsakerna till detta kan vara flera. Det är exempelvis sannolikt att den som genomför en viss insats bättre känner till hur verksamheten fungerar. I denna bemärkelse torde utföraren kunna göra en bättre bedömning av i vilken mån insatsen fyller sitt syfte, än de aktörer som inte medverkat i insatsen. En annan tänkbar orsak till de systematiska variationerna i enkätsvaren är att den som ansvarar för en insats i viss mån kan tänkas tendera att ge en något förskönad bild av utfallet.

9.5 Förbundens egna uppföljningar

9.5.1 Ansvar för dokumentation av insatser

I Finsam-lagen stadgas att det är samordningsförbundens uppgift att följa upp och utvärdera måluppfyllelse av Finsam-insatser. Statskontoret vill betona att sådan uppföljning är en särskilt viktig uppgift för förbunden med anledning av frånvaron av konkreta nationella mål. Referenspunkter för måluppfyllelse kan bara fastställas på förbunds nivå. Dokumentation av Finsam-insatser tycks i dag inte ske i önskvärd omfattning. I enkäten uppger endast 44 procent av respondenterna att dokumentation sker i hög eller mycket hög omfattning.

Förbundens rutiner för uppföljning av insatser varierar. Av vår enkät år 2008 framgår att det vanligen är den ansvarige tjänstemannen (vilket uppges av 36 procent av respondenterna) eller parternas personal i själva insatserna (32 procent) som har i uppgift att dokumentera Finsam-insatser. Övriga respondenter uppger att det är styrelsens eller beredningsgruppens ansvar eller att ansvar för dokumentation varierar mellan olika projekt.⁷⁶

9.5.2 Förbunden genomför uppföljningar snarare än utvärderingar

Statskontoret har bett samtliga förbund som besvarade enkäten år 2008 om att få ta del av de utvärderingar och uppföljningar där eventuella förändringar i deltagarnas försörjningskälla, arbetsförmåga eller andra ”mätbara” faktorer studerats.

⁷⁶ Bilaga 5, tabell 72

Samordningsförbundens egna studier utgör inga utvärderingar med syfte att belägga kausalitet mellan Finsam-insatser och effekter för deltagare. Ofta fokuserar studierna på hur deltagare eller personal upplevt insatser. Fjorton förbund har försett Statskontoret med 25 sammanställningar eller rapporter med uppgifter om förändringar i försörjningskällor eller hälsotillstånd.⁷⁷

Totalt omfattar underlaget i uppföljningarna 5 551 deltagare.⁷⁸ De uppföljningar som vi har studerat är sannolikt inte representativa för alla Finsam-insatser. Urvalet av uppföljningar kännetecknas av en viss selektionsproblematik, eftersom urvalet gjordes av förbunden. Vi vet också att deltagarna i underlaget inte är representativa. Av de individer som omfattas av uppföljningarna har 68 procent (3 583 individer) deltagit i insatser som finansierats av samma samordningsförbund. Detta förbunds resultat har därmed stor effekt på de sammantagna utfallen. Förbundets deltagare utgör dock även en stor andel av det totala antalet deltagare i Finsam: 52 procent år 2006 och 27 procent år 2007.

Alla uppföljningar innehåller inte sammanställningar av utfallet. Emellanåt beskrivs resultatet i termer av att ett visst antal personer ”har fått jobb” eller ”påbörjat studier” efter insatsen. Vi har tolkat detta som att personerna har uppnått egen försörjning.

9.5.3 Egenförsörjningen ökade enligt förbundens uppföljningar

En trend i förbundens uppföljningar är att egenförsörjningen ökar markant efter rehabiliteringsinsatser inom ramen för Finsam. I genomsnitt ökar andelen deltagare med egen försörjning med 33 procentenheter efter insatser.⁷⁹ De som uppnådde egen försörjning genom arbete tycks i högre grad ha fått jobb utan subvention än med subvention.

9.5.4 Minskning av behovet av försörjningsstöd

Av förbundens uppföljningar framgår att behovet av offentlig försörjning minskade. Detta gäller både ersättning från Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och kommunerna. Behovet av försörjningsstöd minskade med 33 procentenheter, vilket var en klart större minskning än för behovet av ersättning från Försäkringskassan (7 procent) och Arbetsförmedlingen

⁷⁷ En sammanställning i tabellform finns att tillgå i bilaga 3

⁷⁸ Om deltagarna är unika går tyvärr inte att utläsa av underlaget.

⁷⁹ Genomsnittlig differens mellan andel deltagare med egen försörjning före och efter insats. Detta mått tar inte hänsyn till att antal deltagare skiljer sig mellan olika projekt.

(10 procent).⁸⁰ Med anledning av selektionsproblematik i underlaget bör siffrorna bara tolkas som indikationer på tendenser och inte som precisa mått på effekter av Finsam-insatser.

Om man viktar utfallet efter antalet individer i de insatser som följts upp, framgår att andelen individer med huvudsakligen egen försörjning ökade från 10 procent före insats till 55 procent efter insats. Dessa siffror måste dock tolkas med stor försiktighet och kan inte generaliseras, eftersom utfallet påverkas starkt av det dominerande förbundets resultat. I det aktuella förbundet bedrivs insatser för individer som redan inledningsvis står till arbetsmarknadens förfogande, vilket innebär att målgruppen torde ha mindre komplexa problem än vad som är typiskt för Finsams målgrupp i stort. Om samma beräkning görs exklusive det dominerande förbundets deltagare ökar andelen individer med egen försörjning från 2 procent före insats till 38 procent efter insats.⁸¹ Även här gäller att siffrorna bör tolkas som indikationer på tendenser och inte som precisa mått på resultat.

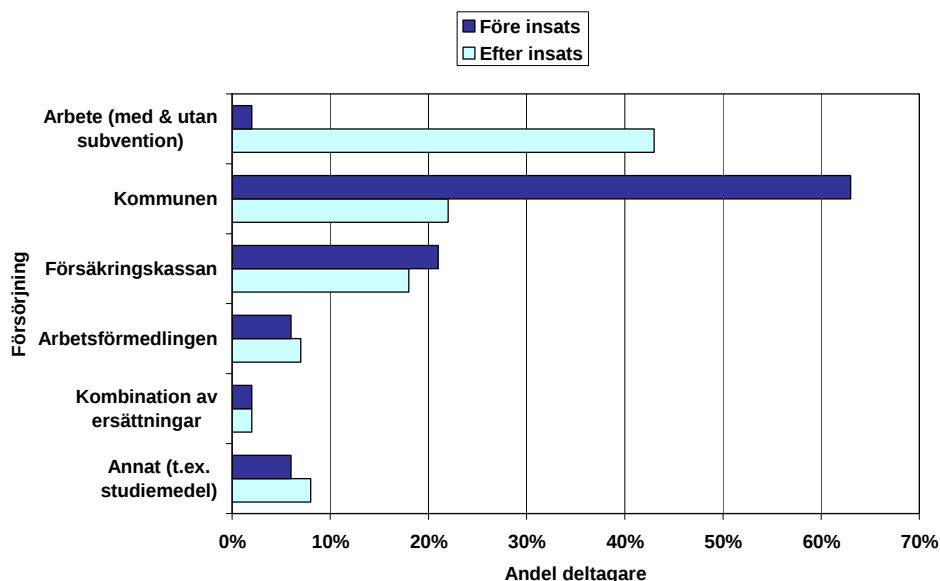
9.6 Försäkringskassans återslag om samverkansmedel

Försäkringskassan har i samband med sin återslag om hur medel för samverkan används kartlagt förändringar i individers huvudsakliga försörjningskällor före och efter samverkansinsatser inom ramen för Finsam och Frisam. Försäkringskassan har därefter för Statskontorets räkning särredovisat individer som deltagit i Finsam-insatser.

⁸⁰ Denna beräkning grundar sig på 14 uppföljningar med sammanlagt 4 399 deltagare. Bara uppföljningar med data om försörjning före och efter insats ingår i beräkningen.

⁸¹ Denna beräkning grundar sig på 11 uppföljningar med sammanlagt 816 deltagare.

Figur 9.2 Försäkringskassans sammanställning av försörjning



Källa: Försäkringskassan (bearbetning för Statskontorets räkning)

De resultat som kan iakttas är att andelen personer med försörjningsstöd som huvudsaklig försörjning har minskat och att andelen personer som huvudsakligen försörjer sig genom olika typer av förvärvsarbete har ökat efter insatsen. Med anledning av övriga posters relativt begränsade omfattning ligger det nära till hands att tro att flödet också främst har skett från försörjningsstöd till arbete. Detta kan dock inte kontrolleras på individnivå, och sammanställningen måste tolkas mycket försiktigt även i övrigt. Endast *huvudsaklig* försörjning redovisas, vilket innebär att små förändringar i försörjningskällorna kan få stort genomslag.

9.7 Svårt att uttala sig om effekter för samhället och aktörerna

Eftersom Finsams effekter för individer är mycket svåra att belägga är det svårt att uttala sig konkret om effekter för de fyra parterna och samhället i stort. Makroanalys erbjuder ingen lösning, med anledning av det relativa fåtalet individer som deltar i Finsamverksamhet. Antalet individer i Finsam-insatser är i de flesta förbund så obetydligt i förhållande till individer i ordinarie verksamheter att samverkans effekter inte ger utslag i aggregerade indikatorer. Utifrån de resultat på individnivå som vi har iakttagit kan man dock resonemangsvis diskutera effekter även för de fyra parterna och för samhället i stort.

Vårt underlag indikerar att de största förändringarna i behovet av offentlig försörjning avser ett minskat behov av försörjningsstöd. Om detta stämmer för Finsam i dess helhet är det kommunerna som gör de största besparingarna på Finsam när det gäller kostnader för försörjning. Till det kommer en intäktsökning för kommunerna i form av ökade skatteintäkter för dem som erhållit arbete. Det finns dock andra, potentiellt betydande, kostnader som minskar eller upphör när en person uppnår egenförsörjning. Landstingen kan göra besparingar om Finsam-deltagarnas efterfrågan på vårdinsatser minskar. Administrativa kostnader på Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen minskar när individer uppnår egenförsörjning. Arbetsförmedlingen kan däremot även få ökade kostnader för subventionerade anställningar. Enligt förbundens egna uppföljningar är det inte ovanligt att deltagare erhåller arbete med subvention efter insatsens slut.

9.8 Sammanfattning

- Utvärdering av effekter av samverkan är metodologiskt komplext. Finsams frivillighet och lokala valfrihet försvårar möjligheterna till utvärdering av Finsam. Att SUS inte har fungerat har ytterligare försvårat en effektiv utvärdering av Finsam. Vi kan endast redovisa utfall utifrån underlag vars representativitet inte har kunnat säkerställas.
- Vårt underlag tyder på att deltagande i en Finsam-insats tycks följas av en bättre förankring på arbetsmarknaden och ett minskat beroende av de offentliga trygghetssystemen. Det minskade behovet av offentlig försörjning ytrar sig främst i ett minskat behov av försörjningsstöd.
- För deltagarna i det urval av insatser som Statskontoret låtit följa upp har förvärvsintensiteten ökat året efter insatsens slut. I vissa fall var ökningen betydande, även om ökningen emellanåt skedde från en mycket låg nivå.
- Vår registerstudie tyder på att en viss överflyttning av försörjningsansvar skedde till sjuk- och aktivitetsersättning och i något fall till a-kassa/aktivitetsstöd.

10 Slutsatser

10.1 Statskontorets uppdrag

De frågor som Statskontoret enligt direktiv från Socialdepartementet har fokuserat på i denna rapport är följande:

- Hur fungerar Finsams lagstiftning?
- Bedrivs verksamhet för den målgrupp som regeringen avser?
- Hur har integrationsperspektivet och jämställdhetsperspektivet beaktats i Finsam?
- Är verksamheten i linje med vad regeringen avser?
- Har deltagarnas beroende av offentlig försörjning påverkats av Finsam? Har individers förmåga att försörja sig själva påverkats av Finsam?
- Hur stora är administrationskostnaderna för samordningsförbunden?
- Hur har förändringarna av revisionen tagits emot av förbunden?
- Finns det gränsdragningsproblem mellan verksamheten som förbunden ska finansiera och den ordinarie verksamheten?

I detta kapitel sammanfattar och kommenterar Statskontoret de iakttagelser vi gjort angående dessa frågor.

10.2 Finsams lagstiftning fungerar väl

Inga förändringar i lagen behövs i dagsläget

Statskontoret har inte sett att konstruktionen av Finsam lett till några generellt återkommande problem. Vi konstaterar också att stödet för dagens lagstiftning är brett bland samordningsförbunden. Antalet samordningsförbund har ökat kontinuerligt och den samverkan som bedrivs tycks inte hindras av faktorer i lagstiftningen, åtminstone inte i någon större utsträckning. Sammantaget gör detta att Statskontoret i dagsläget inte ser att det finns några behov av att ändra i lagstiftningen.

Om den institutionella lösningen

Statskontoret anser att det är en fördel att institutionella och finansiella frågor inte behöver diskuteras när samordningsförbund startas och drivs. Genom att lagstiftningen förser förbunden med en finansiell och organisatorisk ram underlättas förbundens interna arbete och det tar sannolikt kortare tid att starta ett samordningsförbund då många centrala frågor är lösta via

lagstiftning. Arbetet kan fokusera på huvudfrågan, dvs. att finansiera insatser för individer som behöver rehabilitering.

Stora fördelar med fasta finansieringsandelar

Statskontoret anser att fördelarna med att andelarna är fastställda i lagstiftning väger tyngre än nackdelarna. En fastställd finansiering underlättar både start av förbund och det kontinuerliga arbetet i Finsam. Genom att parterna på förhand vet hur mycket av förbundets budget de ska finansiera undanröjs risken för segdragna diskussioner kring hur stora andelarna ska vara eller att någon part drar sig ur på grund av missnöje kring hur utfallet av andelarna blev.

Statskontoret kunde i sin första delrapport om Finsam konstatera att det fanns en viss kritik mot fasta finansieringsandelar.⁸² I vissa förbund begränsades Finsams omfattning av att någon aktörs vilja att bidra till finansieringen var lägre än övriga aktörers. Detta uppgavs ha föranlett en mindre budget och mer begränsad verksamhet än vad som varit möjligt med flexibel finansiering. Eftersom kritiken inte var utbredd drog vi dock slutsatsen att det inte fanns skäl att ändra lagstiftningen. I en enkät år 2008 undersökte vi förbundsrepresentanters uppfattning om dagens finansieringsregler. Av svaren framkommer att få uttrycker en vilja att ändra i dagens finansieringsandelar. De respondenter som vill förändra finansieringsandelarna vill i huvudsak se en minskning av den egna organisationens andel av förbundets budget.

Att alla aktörer bidrar med en betydande andel till finansieringen är också enligt Statskontoret av betydelse för att upprätthålla alla parters engagemang i Finsam. Minskar man någon eller några parters finansieringsandelar finns risken att deras intresse för verksamheten minskar och i förlängningen kan det innebära att den största finansiären styr verksamheten. Enligt dagens finansieringsandelar betalar inte Arbetsförmedlingen till förbundets budget. Statskontoret har i flera delrapporter konstaterat att Arbetsförmedlingen varit den minst drivande och intresserade medlemmen. Det är inte helt osannolikt att deras intresse av Finsam hade varit större om de hade delfinansierat verksamheten.

Med dagens jämnt fördelade finansieringsandelar finns en inbyggd kontrollmekanism i och med att tre parter är med och finansierar relativt stora delar av förbundets budget. Ett finansiellt ansvar för verksamheten ökar troligen intresset för uppföljning och utvärdering.

Om regeringen ändå vill se över finansieringsandelarna bör den fasta finansieringen enligt Statskontoret förändras, inte avskaffas. Det är då viktigt att se över vilken målgrupp som omfattas av verksamheten. I dag får ungefär

⁸² *Den första tiden med Finsam* (Statskontoret 2005:10), s. 33

hälften av deltagarna sin försörjning från kommunen. Detta innebär att det är kommunerna som vinner mest på att deltagarna börjar arbeta efter Finsam-insatserna.

10.3 Verksamhet bedrivs för rätt målgrupp

Finsams målgrupp är personer i förvärvsaktiv ålder i behov av rehabilitering från minst två av de fyra parterna i Finsam. Majoriteten av deltagarna i Finsam uppbär försörjningsstöd från kommunen. Andra vanligt förekommande ersättningsformer är sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning. Deltagarna är relativt unga och många har en kort utbildningsbakgrund. Psykisk ohälsa är det enskilt vanligast förekommande problemet vilket tenderar att föra med sig olika dolda hinder som svag självkänsla och brist på motivation. Statskontoret bedömer att deltagare i Finsam motsvarar den avsedda målgruppen för Finsam.

Urvalsprocessen bör bli mer strukturerad

När deltagare till Finsam-insatser väljs ut har förbunden olika strategier. Vi har sett urvalsprocesser som är mer strukturerade och reglerade än andra. Att urvalsprocessen varierar är en naturlig följd av att Finsam är en lokal samverkansform där även arbetsformerna bestäms lokalt. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är det dock viktigt att se till att urvalsprocessen är likvärdig i hela landet. Alla individer ska ha lika möjligheter att delta i en insats, om det i deras område bedrivs insatser för den målgrupp de tillhör. När förbunden väljer ut deltagare till insatserna är det därför av rättsäkerhetsskäl att föredra att urvalsprocessen är strukturerad.

10.4 Jämställdhet och integration bör uppmärksammas tydligare

Jämställdhetsperspektivet finns oftast med i diskussionerna, men leder inte alltid till konkreta åtgärder eller anpassningar. Förbundens uppfattningar om att tillgodose jämställdhetsperspektivet tycks handla om könsfördelningen bland deltagare. Integrationsperspektivet förefaller dock vara mer uppmärksammat.

Utgångspunkten för att tillgodose krav på jämställdhet och integration bör vara att förutsättningar, problem och behov kan variera mellan kvinnor och män respektive svenskfödda och invandrare. Statskontoret anser att dessa frågor inte kan hanteras effektivt endast med hjälp av proportionellt deltagande eller kvoteringar. Perspektiv på jämställdhet och integration måste vara närvarande i själva insatserna, inte bara vid planering och uppföljning av verksamhet.

10.5 Finsam-insatser är i linje med regeringens avsikter

Statskontoret har i tidigare delrapporter konstaterat att förbunden i huvudsak finansierar insatser som ligger i linje med regeringens intentioner. Vi har inte funnit någon anledning att förändra denna bedömning. Insatserna som samordningsförbunden finansierar ligger inom de samverkande parternas ansvarsområde och är antingen resursförstärkningar hos någon eller några av parterna eller tidsbegränsade projekt.

Statskontoret har tidigare konstaterat att insatser som förbunden finansierar ofta har bedrivits tidigare, antingen i den egna kommunen eller i någon annan kommun. En verksamhet som på en ort finansieras av Finsam kan på annan ort finansieras av annan samverkan eller av ordinarie verksamhet. Innehållet i Finsam-insatser tycks med andra ord inte skilja sig nämnvärt från andra samverkansinsatser.

10.6 Minskat behov av försörjningsstöd och ökning av egenförsörjning

Statskontoret har med anledning av bristerna i det nationella uppföljningssystemet inte kunnat genomföra en tillfredsställande nationell uppföljning av Finsam. De undersökningar som vi har låtit göra eller tagit del av bygger på underlag vars representativitet inte är säkerställd. Vi har inte kunna kontrollera för andra faktorer som kan påverka utfallet för deltagarna, till exempel läget på arbetsmarknaden. Beskrivningarna nedan grundar sig på uppföljningar och handlar inte om effekter av Finsam.

Av den uppföljning av deltagare i Finsam-insatser som Statskontoret låtit göra, framgår att deras beroende av offentlig försörjning minskar efter Finsam-insatser samtidigt som försörjning via eget förvärvsarbete ökar. Det är dock viktigt att notera att dessa slutsatser inte kan generaliseras till att gälla Finsam i stort eftersom vi inte vet om urvalet är representativt. Resultaten av Finsam-insatserna som helhet är ännu osäkra.

Statskontoret har även tagit del av uppföljningar av Finsam-deltagare som samordningsförbunden gjort. Samma trender framträder i förbundens uppföljningar som i vår registerstudie. Andelen individer som försörjer sig på eget arbete ökar efter insatsen och deltagarnas behov av offentlig försörjning, i synnerhet försörjningsstöd, minskar. Försäkringskassan har gjort en sammanställning av Finsam-deltagares huvudsakliga försörjning före och efter insatser. De ovan beskrivna trenderna återspeglas även i denna sammanställning.

Mervärdet av Finsam?

För att ha ett mervärde måste Finsam vara mer effektivt än ordinarie verksamhet. I dagsläget kan vi, med anledning av svårigheterna att utvärdera Finsam, inte med säkerhet veta hur effektivt Finsam är. Det finns indikationer på att utfallen av Finsam-insatser är positiva, men det går inte att med säkerhet säga om utfallen är bättre än de skulle ha varit i annan rehabilitering.

Det finns tecken på att Finsam når en målgrupp som har haft svårt att få hjälp av rehabiliteringsaktörerna. Deltagarna lyfter fram att fördelarna med Finsam framför myndigheternas ordinarie verksamhet är att de möts med större respekt och intresse, samt att deras helhetssituation beaktas och att fokus läggs på att lösa deras problem. Deltagarna påpekar att myndigheterna tidigare bara klargjort vilka förväntningar man har på dem och att myndigheterna endast kan ge stöd inom sitt ansvarsområde även om behoven sträcker sig utanför detta område.

Deltagarnas synpunkter ligger i linje med våra övriga iakttagelser om att skillnaden mellan Finsam-insatser och ordinarie verksamhet förefaller bestå i att det finns mer tid för individerna i Finsam-insatser. Det förefaller som att individer i många fall skulle kunna undvika att hamna i rundgång mellan myndigheterna om handläggarna hade mer tid att avsätta för mötet med individen respektive kontakter med andra berörda myndigheter.

Att avsätta mer tid för möten med individer är i grunden en resursfråga som inte fordrar samverkan mellan olika aktörer. Genom Finsam reserverar aktörerna dock ett finansiellt utrymme för Finsam-deltagarna, vilket innebär att de inte konkurrerar om resurser med individer som får hjälp i ordinarie verksamhet. Det är tänkbart att det är det reserverade finansiella utrymmet som är nyckeln till att lösa svåra målgruppers problem. Incitament för aktörerna att prioritera mer lättbehandlade målgrupper försvinner när resurser öronmärks. Att flera aktörer med delvis olika målgrupper samverkar kan i detta sammanhang utgöra en försäkring för att inte "fel" individer får tillgång till det reserverade finansiella utrymmet.

Mycket skulle enligt Statskontoret sannolikt kunna vinnas på att handläggare i ordinarie verksamheter, med individens samtycke, fick förbättrade möjligheter att samråda med handläggare på andra berörda myndigheter. På så sätt skulle sannolikt många individer i Finsams målgrupp kunna få den hjälp de behöver av ordinarie verksamheter. Samordningsförbunden skulle då kunna fokusera på individer med de mest komplexa problemen.

10.7 Administrationskostnaderna är höga men avtagande

Av de uppgifter som samordningsförbunden lämnat till Statskontoret framgår att administrationskostnaderna inledningsvis utgör en hög andel av sammanlagda förbrukade resurser. Detta är naturligt, eftersom det krävs förberedelser innan man kan påbörja finansieringen av verksamhet för personer med rehabiliteringsbehov. De administrativa kostnaderna avtar dock i takt med att verksamhet startar. Vi kan ännu inte se på vilken nivå de administrativa kostnaderna stabiliseras.

10.8 Få har en uppfattning om förändringen av revisionen

Statskontoret beskrev i sin andra rapport om Finsam att revisionen av förbunden var alltför resurskrävande. Vi föreslog därför att regeringen skulle se över revisionen. Den 1 januari 2008 trädde nya regler för revision i kraft. Det är för tidigt att dra några slutsatser om vilka följder de nya bestämmelserna om revision kommer att få. Få representanter för samordningsförbunden har en uppfattning om förändringen av revisionen. Många representanter för kommuner och landsting saknar även uppfattning om huruvida deras förbund kommer att utnyttja möjligheten att utse gemensamma revisorer.

10.9 Det finns gränsdragningsproblem

Insatserna som förbunden finansierar ska ligga inom de samverkande parternas samlade ansvarsområde. Därmed är det ofrånkomligt att otydligheter uppstår om vilken verksamhet som ska finansieras av förbunden respektive ordinarie verksamhet, anser Statskontoret.

Otydligheten i Finsams konstruktion medför en risk att samordningsförbunden kan finansiera verksamhet som ordinarie verksamhet borde finansiera. Förbunden kan själva vilja ta över verksamhet som ordinarie verksamhet borde bedriva. Det kan till exempel bero på att förbunden vill visa upp positiva resultat och då kan det ligga nära till hands att finansiera insatser för dem som är nära arbetsmarknaden och inte har behov av samordnad rehabilitering. Även om vi hittills inte sett några tydliga tecken på övervältring av kostnader är det viktigt att frågan följs upp i framtiden.

För att förhindra kostnadsövervältringar har flera förbund fastställt kriterier för vilken verksamhet förbunden ska finansiera. Statskontoret anser att alla samordningsförbund bör fastställa riktlinjer för vilken verksamhet som förbundet ska finansiera. Ett kriterium bör vara att verksamheten ska fordra

samverkan, dvs. inte kunna hänföras till en enda myndighets ordinarie ansvarsområde. Risken att förbunden finansierar fel typ av verksamhet minskar sannolikt om de använder sig av sådana kriterier.

10.10 Övriga iakttagelser om Finsam

Det nationella uppföljningssystemet fungerar inte som tänkt

En grundläggande princip är att offentligt finansierad verksamhet ska kunna granskas och följas upp. Statskontoret kan konstatera att det nationella uppföljningssystemet, SUS, fortfarande inte fungerar som tänkt. Statskontoret vill erinra om att regeringen i regleringsbrevet till Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Socialstyrelsen under flera år har anmodat myndigheterna att förvalta och utveckla systemet. Det är nödvändigt att de nationella aktörerna snarast åtgärdar de stora brister som i dag kännetecknar uppföljningen av Finsam. För att det ska kunna genomföras en tillförlitlig utvärdering måste deltagarna och de insatser som genomförs gå att identifiera i en databas. Detta förefaller snarare vara ett undantag än en regel när det gäller SUS. Kritik bör även riktas mot de samordningsförbund som inte har ansträngt sig att registrera sina deltagare i SUS.

Statskontoret vill poängtera att det är oerhört viktigt att det nya inmatningssystem som planeras, utformas på ett strukturerat och användarvänligt sätt. Den information som slutligen blir tillgänglig i databaserna blir inte av bättre kvalitet än de förutsättningar som ges i inmatningssystemet. Handläggarna som registrerar uppgifter om insatser och deltagare måste således ha ett lättarbetat och logiskt uppbyggt operativt system med relevanta inkodningsalternativ för att informationen i databaserna ska hålla god kvalitet. Det är också väsentligt att handläggarna upplever att informationen som registreras är relevant och att de själva kan dra nytta av den.

Statskontoret anser att grundläggande uppgifter om insatser och deltagare, exempelvis innehållsbeskrivningar, kostnader samt identifiering av individer, ska vara obligatoriska att registrera. Om dessa uppgifter saknas blir det ytterst svårt att överhuvudtaget kunna göra någon analys och helt omöjligt att matcha på annan tillgänglig information från andra databaser. Uppgifter som inte är nödvändiga ur uppföljningssynpunkt bör däremot tas bort så att administrationen inte blir mer tidsödande än nödvändigt.

Ett lämpligt sätt att sprida nyttan av den registrerade informationen är att på den gemensamma hemsidan tillgängliggöra en lättnavigerad statistikmodul. På så sätt blir data i SUS inte tillgängliga enbart för ansvarig nationell aktör utan även för den personal som arbetar operativt med finansiell samordning. Förbunden får då en återkoppling på sitt arbete vilket skapar incitament för registrering av uppgifter i databasen.

Om en fungerande uppföljning inte inom kort kan säkerställas är det enligt Statskontoret tveksamt om regeringen bör tillföra ytterligare resurser till Finsam.

Alla förbund förbrukar inte sin budget

Få samordningsförbund har en verksamhet i nivå med sin budget. Att inte utnyttja hela sin budget är mer vanligt bland mer nystartade förbund än för etablerade förbund.

Statskontoret anser att det inte är lämpligt att förbund samlar på sig stora egna tillgångar som inte används för insatser under avsedd period. Att medel sparas och förs över till andra verksamhetsår innebär att medel för rehabilitering låses, utan att rehabilitering kommer medborgare till del under den period som medlen avser. Det är viktigt att aktörerna bevakar att förskjutningen håller sig på en rimlig nivå.

Kvalitetsbrister i förbundens uppföljningar

Mål och riktlinjer för verksamheten ska för varje samordningsförbund fastställas av respektive förbunds styrelse. Förbunden ska i sina utvärderingar av den egna verksamheten värdera och bedöma sina insatser mot de mål och riktlinjer som respektive förbund ställt upp. För att kunna utvärdera insatserna lokalt är det nödvändigt att adekvata uppföljningssystem används. En försvårande omständighet för förbunden är att SUS inte har fungerat som det var tänkt, vilket tvingat förbunden att skaffa sig parallella uppföljningssystem.

Kvaliteten i förbundens uppföljningar varierar i dag betydligt. Det finns inga renodlade utvärderingar av Finsam-insatser, där effekter beläggs. Flertalet uppföljningar är processutvärderingar eller uppföljningar av hur olika intressenter upplevt insatserna. Det är därför svårt för förbundens huvudmän att skapa sig en tillförlitlig bild av utfallen av förbundens verksamhet. Huvudmännen i förbunden bör därför verka för att uppföljningarna förbättras.

De nationella aktörerna kan förbättra stödet till förbunden

Statskontoret anser att aktörerna med nationellt ansvar har ett otydligt uppdrag avseende Finsam, vilket har medfört att deras roll gentemot samordningsförbunden är oklar. Aktörerna på nationell nivå bör förtydliga sin roll och skapa en gemensam, tydlig kontaktyta gentemot förbunden, exempelvis i form av en gemensam webbplats. Både SKL och Försäkringskassan uppger att representanter för förbunden ofta ställer frågor om Finsam till personer som de har kontakt med hos parterna i andra sammanhang, vilket tyder på att det är oklart för förbunden vem de kan vända sig till med frågor om Finsam.

En myndighetsgemensam kanal för kommunikation med förbunden kan också göra ansvarsförhållandena tydligare inom och mellan myndigheterna. Det finns då någon som är ansvarig för att besvara frågor från samordnings-

förbunden. I dag vittnar representanter för förbunden om att deras frågor emellanåt inte alls tas om hand.

Statskontoret ser i dag ingen anledning att föreslå ett resursmässigt utökat nationellt stöd för utvecklingen av Finsam. Vi anser att myndigheterna bör kunna förbättra stödet till utvecklingen av Finsam inom ramen för de nuvarande resurserna. En gemensam, tydlig ingång till aktörernas stöd fordrar inte utökade resurser.

Statskontoret ser positivt på att Försäkringskassan enligt regleringsbrevet för år 2006 och 2008 har i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som de nationella aktörerna vidtagit för att stödja utvecklingen av Finsam. Eftersom Finsam inte omfattas av mål- och resultatstyrning riskerar regeringen att få bristfällig återkoppling om Finsam från sina myndigheter. Ett med jämna mellanrum återkommande redovisningsuppdrag till Försäkringskassan kan delvis förebygga detta.

Finsams målgrupp bör inte utvidgas

I departementspromemorian *Flexiblares finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser* föreslås att insatserna i Finsam ska avse ”individer som är i behov av rehabiliteringsinsatser”.⁸³ Enligt Statskontorets uppfattning kommer målgruppen för Finsam att bli alltför omfattande om samtliga med behov av rehabiliteringsinsatser ska inkluderas. Det finns också stora risker för att Finsam utvecklas till en parallell organisation till den ordinarie verksamheten. Det kommer att bli svårt att avgöra vilka personer med rehabiliteringsbehov som ska omfattas av Finsam respektive ordinarie verksamhet.

Med utgångspunkt i de problem som följer av de överlappningar som finns mellan olika samverkansformer på rehabiliteringsområdet anser Statskontoret att regeringen bör avgränsa och tydliggöra Finsams målgrupp. Enligt vår uppfattning bör kravet på att målgruppen ska vara i behov av stöd från minst två av de aktuella parterna kvarstå. Finsams målgrupp bör främst utgöras av individer som inte får hjälp i ordinarie verksamhet eller omfattas av annan rehabiliteringssamverkan.

Finansieringsandelarna behöver inte ändras

I ovan nämnda departementspromemoria föreslås även att finansieringsandelarna ska bestämmas mer fritt. Dock ska respektive förbundsmedlem med undantag av Arbetsförmedlingen, alltid bidra med lägst 10 procent. Ett argument för att förändra finansieringsandelarna är att Finsam på så sätt ska bli mer kraftfullt.

Statskontoret ser inga behov av att ändra finansieringsandelarna. Om regeringen anser att verksamheten inom ramen för Finsam bör bli mera kraftfull är det sannolikt mer effektivt att myndigheterna förbättrar stödet till kom-

⁸³ *Flexiblares finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser*, S2008/2769/SF, s. 7 (2§)

mande och redan bildade förbund. Regeringen bör dessutom tydliggöra vilken målgrupp som ska omfattas av verksamheten. I dag finns viss osäkerhet om vilken målgrupp som omfattas. Regeringen kan dessutom tydligt visa att Finsam bör vara högt prioriterat bland myndigheterna, genom att klargöra vilka ambitioner som regeringen har med Finsam. Sannolikt skulle dessa åtgärder ha större effekt på Finsam än ändrade finansieringsandelar.

Frivillighet och delat ansvar i Finsam försvårar styrning och uppföljning

I Sverige har regeringsinitiativ på rehabiliteringsområdet hittills syftat till att skapa förutsättningar för samverkan över sektorsgränser, inte till någon förändring av rehabiliteringsansvaret som sådant. Aktörernas respektive rehabiliteringsansvar kännetecknas, oaktat myndigheternas ömsesidiga beroende i frågan, av en naturlig anknytning till varje aktörs huvuduppdrag.

Rehabiliteringsfrågan är i grunden tvärsektoriell, då den spänner över arbetsmarknadspolitik, hälso- och sjukvårdspolitik och socialpolitik. Det finns ingen myndighet som har rehabilitering som primär angelägenhet, även om det har förekommit förslag att inrätta en sådan.⁸⁴ Det har även föreslagits att sektoriseringen på rehabiliteringsområdet kan lösas genom integrering av bland annat sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring.⁸⁵

Sektoriseringsproblemen på rehabiliteringsområdet försvåras av att ansvaret åligger aktörer på både statlig och kommunal nivå. Kommuner kan inte åläggas regeringsuppdrag och statliga myndigheter kan inte åläggas uppdrag vars genomförande är avhängigt kommuners agerande. Detta medför att regeringens möjligheter att utöva styrning på rehabiliteringsområdet, liksom att utkräva ansvar av sina myndigheter, blir begränsade. Genom tillskapandet av Finsam valde dock regeringen en lösning med denna inneboende problematik, i stället för en lösning som innebär en mer grundläggande omfördelning av rehabiliteringsansvaret.

Ta ett samlat grepp om rehabiliteringsfrågan

Även om regeringens möjligheter att direkt styra Finsam är mycket begränsade, kan regeringen på en mer övergripande nivå förbättra styrningen på rehabiliteringsområdet. Om regeringen har en samlad strategi för rehabilitering, där strategier och satsningar hanteras i ett sammanhang, ökar regeringens möjligheter att främja rätt typ av verksamhet för varje individ.

Idag finns ett flertal former för samverkan på rehabiliteringsområdet, exempelvis Finsam93 (mellan landsting och Försäkringskassan), Frisam, Faros, Nationell handlingsplan mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen samt Finsam. I flera fall överlappar målgrupperna för dessa olika satsningar varandra. Det finns i dag ingen vägledande princip för inom

⁸⁴ Se exempelvis SOU 2000:78, *Rehabilitering till arbete*

⁸⁵ Se exempelvis *Slå samman trygghetsförsäkringarna! En rapport från Centerpartiet*. November 2005, eller *Mp vill att a-kassan ska bli obligatorisk*, Dagens Nyheter 2008-02-25

vilken samverkansform som rehabiliteringen ska ske för individer som kan bli aktuella för insatser i olika samverkansformer. Att de olika rehabiliteringsstrategierna inte samordnas kan resultera i att remittering till rehabilitering sker utan mer grundläggande utredning till den samverkansform som först uppmärksammar någon form av rehabiliteringsbehov. Detta gynnar varken likabehandling av individer eller förutsättningarna för en lyckad rehabilitering. Det är även tveksamt med anledning av de värden i form av tydlighet och ansvarsutkrävande som då riskerar att urholkas. Förvirring riskerar dessutom att uppstå i samordningsförbunden med avseende på vilka målgrupper som bör ingå i verksamheten.

År 2008 kan en avtagande ökningstakt av antalet samordningsförbund iakttagas. Detta kan bero på att flertalet aktörer som är intresserade av Finsam nu har kommit igång med finansiell samordning. Det är dock inte otänkbart att det uppstår en viss tveksamhet till att bilda nya förbund när nya samverkansformer lanseras samtidigt som det sker förändringar i befintlig samverkan.

För att öka möjligheterna att på ett kostnadseffektivt sätt kunna tillfredställa behovet av samordnad rehabilitering samt ge rehabiliteringsaktörerna långsiktiga och förutsebara förutsättningar att bedriva effektiv rehabilitering anser Statskontoret att regeringen bör ta ett samlat grepp om rehabiliteringsfrågan. Regeringen bör låta kartlägga behov och utbud av rehabiliteringsinsatser, eftersom det i dag saknas kunskap om i vilken utsträckning rehabiliteringssamverkan, däribland Finsam, motsvarar de behov som finns. När detta har tydliggjorts kan regeringen se över hur rehabiliteringssamverkan sker mest effektivt, och en bedömning göras av om vissa samverkansformer eventuellt kan sammanföras eller avvecklas.

Uppdrag



Regeringsbeslut 6

2004-03-18

S2004/2440/SF
(delvis)

Socialdepartementet

Till avd.....	U
Kontakt med.....	
Beslut.....	GO
Datum 26/3-04	Sign. h

Statskontoret

Box 2280

103 17 STOCKHOLM

STATSKONTORET	
Registrator	
Ink.	2004-03-26
Dnr.	2004/1975

Uppdrag att följa upp och utvärdera finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att årligen följa upp och utvärdera finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet. Uppdragets närmare uppläggning skall bestämmas i samråd mellan Regeringskansliet och Statskontoret. Uppdraget skall delredovisas senast den 15 maj 2005, 2006 respektive 2007 och slutredovisas senast den 15 maj 2008.

I uppdraget ingår att jämföra finansiell samordning med den verksamhet som bedrivs dels i samverkan enligt prop. 1996/97:63 och 2002/03:2, dels enligt lagen (1994:566) om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst.

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Riksförsäkringsverket (RFV) och Socialstyrelsen (SoS) har regeringens uppdrag att utforma ett sektorsövergripande system för löpande uppföljning av resultaten av samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet. Statskontoret skall beredas möjlighet att lämna synpunkter på systemets utformning. AMS, RFV och SoS skall inom ramen för sitt uppdrag bistå Statskontoret med de underlag som Statskontoret behöver för att kunna fullgöra uppdraget att följa upp och utvärdera finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.

Ärendet

Den 1 januari 2004 trädde lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser mellan allmän försäkringskassa, länsarbetsnämnd, kommun och landsting ikraft. I propositionen Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet (2002/03:132) betonas att

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Fredsgatan 8

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-723 11 91

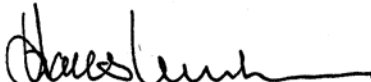
E-post: registrator@social.ministry.se

finansiell samordning skall följas upp och utvärderas på både lokal och nationell nivå. I propositionen anges vidare följande:

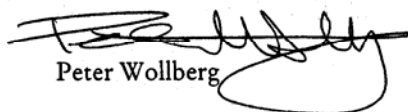
- Samverkansparterna har ansvaret för lokal uppföljning och utvärdering.
- Den myndighet som regeringen bestämmer bör få i uppdrag att svara för den nationella uppföljningen och utvärderingen.
- För en ändamålsenlig redovisning av insatser som bedrivs i samverkan är det angeläget att utveckla sektorsövergripande metoder för uppföljning och utvärdering på både lokal och nationell nivå.
- En kontrollstation bör införas för de första fyra åren av finansiell samordning. Om det vid denna kontroll framkommer att kostnadsramarna inte håller eller att önskade effekter på individnivå inte uppnås bör utformningen av den finansiella samordningen ses över.
- Vid såväl uppföljning som utvärdering skall det anläggas ett jämställdhetsperspektiv.

För att åstadkomma en ändamålsenlig redovisning av samverkansinsatser har AMS, RFV och SoS i regleringsbrevet för år 2004 givits i uppdrag att slutföra arbetet med att utforma ett sektorsövergripande system för löpande uppföljning av resultaten av samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet. Systemet skall utformas på ett sådant sätt att det även kan utgöra en riksomfattande struktur för lokal uppföljning. Systemets utformning skall redovisas senast den 15 april 2004. Systemet skall vara i drift så snart som möjligt under år 2004 för att fullt ut vara infört senast den 1 januari 2005. En lägesbeskrivning för systemets införande skall lämnas senast den 9 augusti 2004. RFV har dessutom givits i uppdrag att redovisa hur de statliga medlen för samverkan och finansiell samordning har använts.

På regeringens vägnar



Hans Karlsson



Peter Wollberg

Kopia till

Finansdepartementet/BA
Näringsdepartementet/A
Arbetsmarknadsutskottet
Socialutskottet
Socialförsäkringsutskottet
Arbetsmarknadsstyrelsen
Riksförsäkringsverket
Socialstyrelsen
Försäkringskassornas förbund
Landstingsförbundet
Svenska Kommunförbundet

Metod

Förutsättningar för utvärdering och uppföljning av Finsam

Upplägget av Statskontorets utredningsuppdrag har utformats i samråd med Socialdepartementet. Den fjärde rapporten om Finsam ska enligt detta upplägg i första hand fokusera på effekterna av den finansiella samordningen. Socialdepartementet skrev år 2004 i en promemoria att en förutsättning för att Statskontoret ska kunna utvärdera konstruktionen med finansiell samordning är ”att man vet hur den enskilde individen påverkas av de insatser som bedrivs i samverkan. Det krävs således att Statskontoret har tillgång till de uppgifter som redovisas i det sektorsövergripande uppföljningssystemet”.⁸⁶

Det system som Socialdepartementet syftar på, dvs. det sektorsövergripande uppföljningssystemet (SUS), skulle enligt Statskontorets direktiv ”vara i drift så snart som möjligt under 2004 för att fullt ut vara infört senast den 1 januari 2005”. Tillämpningen av SUS har dock kännetecknats av stora svårigheter. Systemet blev försenat och har efter att det togs i bruk inte använts i tillräcklig omfattning. Statskontoret konstaterade i sin tredje rapport att Statskontoret inte kan använda SUS i någon större utsträckning.

Att SUS inte har fungerat försvårar avsevärt utvärderingen av Finsam eftersom det saknas heltäckande uppgifter om Finsams deltagare. Vi har därför själva samlat in uppgifter om Finsams deltagare. Eftersom vi enbart har kunnat använda ordinarie registerdata med eftersläpning på mer än ett år, måste deltagarna ha avslutat en insats senast våren 2006 för att deras situation ska kunna följas upp en tid efter insatsen. Endast ett fåtal förbund finansierade insatser då, och ännu färre hade registrerat samtliga deltagare. Urvalet har även påverkats av om förbunden samlat in uppgifter om personer eller inte. Vi kan därför inte säga något om Finsams effektivitet i dess helhet, utan bara om de insatser vi studerat.

Insamling av empiri

Nedan följer en sammanställning av vilka metoder vi använt för att samla in empiri till denna rapport samt de tre delrapporterna.

Den första tiden med Finsam

Under hösten 2004 gjorde vi telefonintervjuer med Försäkringskassans samtliga länsorganisationer. Syftet var dels att göra en första kartläggning

⁸⁶ Socialdepartementet Promemoria (2004-02-17).

av Finsam, dels att få fram ett underlag till att göra ett urval av områden för fallstudier.

Vi gjorde också fyra fallstudier valda utifrån länsorganisationernas erfarenheter av liknande samverkansförsök och deras planer på att gå in i Finsam. Områdena vi besökte var Södermanlands län, Hisingen i Göteborg, Uppsala län och Finspångs kommun. Totalt genomfördes 19 intervjuer på plats eller via telefon med tjänstemän från de fyra aktuella parterna. Syftet med intervjuerna var att få fram underlag till enkätstudien men även att undersöka vad de olika organisationerna anser om lagen. Vi var också intresserade av deras argument för att starta eller avstå från Finsam.

Under januari 2005 skickade Statskontoret via e-post ut 398 enkäter till alla kommuner, alla stadsdelar i Göteborg, Malmö och Stockholm, Försäkringskassans alla länsorganisationer samt alla arbetsförmedlingar och landsting. Syftet med enkäten var att få en aktuell bild över var det planerades samordningsförbund, intresset för Finsam, vad man ansåg om lagens utformning samt vilka orsaker som finns till att man inte skulle delta i Finsam.

Under januari 2005 intervjuade vi också representanter för Försäkringskassans huvudkontor, Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Landsting. Syftet med intervjuerna var att få fram hur dessa nationella aktörer såg på lagen om finansiell samordning och hur de såg på sin roll i samverkan.

Fortsättningen med Finsam

Även till den andra delrapporten gjorde vi fyra fallstudier i fyra samordningsförbund. Syftet denna gång var delvis att belysa förbund med varierande antal kommuner eller stadsdelar. Samordningsförbunden vi besökte var Södermanland (alla nio kommuner i länet), Västerbergslagen (två kommuner, Ludvika och Smedjebacken), Norrköping (en kommun) och Centrum i Göteborg (fem stadsdelar). Totalt intervjuade vi mellan oktober 2005 och januari 2006 26 medlemmar i beredningsgrupper (eller motsvarande) och 18 styrelserepresentanter från de fyra parterna. Intervjuerna belyste en rad frågeområden, t.ex. målgrupper, insatser och arbetsformer. Vi analyserade även dessa fyra förbunds verksamhetsplaner för att kunna kategorisera målgrupper och insatser.

För att få en bild av Försäkringskassans planer på samordningsförbund skickade vi i november 2005 via e-post ut en enkät till ordförandena i alla 21 försäkringsdelegationer.

En liknande e-postenkät skickades ut till de 242 kommuner som i november 2005 inte ingick i samordningsförbund. I Stockholm och Malmö gick enkäten till stadsdelarna. Syftet var att undersöka kommunernas planer på samordningsförbund och eventuella motiv för att inte bilda förbund.

I januari 2006 skickade vi ut en e-postenkät till samordningsförbundens ansvariga tjänstemän i 20 samordningsförbund som bildats senast hösten 2005. Syftet med enkäten var att få en översiktlig bild av samordnarnas inställning till förbundens målgrupper, insatser och arbetsformer. Vi fick svar från 19 samordningsförbund. Från dessa samordningsförbund samlade vi även in verksamhetsplaner som underlag för kategorisering av målgrupper och insatser

Finsam rapport 3

Under hösten 2006 kontaktade vi samtliga samordningsförbund med syftet att kartlägga vilka förbund som under år 2006 finansierade insatser där individer deltog. Av svaren framkom att 31 förbund gjorde det. Vi genomförde enkäter eller intervjuer i samtliga dessa 31 förbund.

Vi valde att studera tre samordningsförbund där det fanns deltagare som avslutat insatser. Syftet med fallstudierna var främst att få kunskap om insatser och målgrupper men vi studerade även urvalsprocessen av individer och diskuterade kring insatsernas utfall. Vi besökte följande samordningsförbund: Göteborg Hisingen, Göteborg Nordost och Örnsköldsvik. Vi intervjuade tre ansvariga tjänstemän och tre handläggare hos parterna med kunskap om urvalet av Finsam-deltagare.

I december 2006 skickade vi ut en e-postenkät till den ansvarige tjänstemannen i 28 förbund som påbörjat insatser senast hösten 2006. Syftet med enkäten var att få en bild av samordningsförbundets insatser och vilka som deltar i dem. Ett annat viktigt syfte var att fånga in utfall och eventuella effekter. Vi ville också få en bild av hur samordnarna uppfattar hur de nationella aktörerna stöder förbunden.

Under våren 2007 samlade vi även via en e-postenkät in uppgifter om Finsam-insatser från projektledare i samtliga förbund som påbörjat insatser senast hösten 2006. Syftet var att få en mer detaljerad bild av samordningsförbundets insatser och vilka som deltar i dem. Vi skickade enkäten till 31 ansvariga tjänstemän som i sin tur vidarebefordrade enkäten till berörda projektledare. I enkäten ställde vi frågor om deltagarnas utbildning, förutsättningar, behov, tidigare sysselsättning, försörjning m.m.

Vi intervjuade under våren 2007 företrädare på nationell nivå för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Socialstyrelsen. Syftet med intervjuerna var att undersöka hur de nationella aktörerna arbetar med Finsam. Vi diskuterade även med företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting.

Vi diskuterade Finsam som metod för att hjälpa individer med behov av samordnade rehabiliteringsinsatser med en expertgrupp bestående av Ola Andersson, Peter Johansson och Ola Wiktorson. Samtliga i expertgruppen har erfarenhet av såväl Finsam som andra former av samverkan.

Vi gav Kjell Hansen och Elisabeth Wollin Elhouar från etnologiska avdelningen vid Stockholms universitet i uppdrag att intervjua deltagare i Finsam-insatser. Syftet var att undersöka vad deltagarna ansåg om Finsam samt vilken betydelse de ansåg att Finsam hade haft för att öka deras förmåga till förvärvsarbete. Ett annat syfte var att inhämta kvalitativ information om vad olika slags insatser inom ramen för Finsam kan innebära för individer, vilka problem och brister som finns inom ramen för Finsam-insatserna och hur resultatet av insatserna påverkas av olika mekanismer (individrelaterade förutsättningar och drivkrafter, arbetsmarknadsförutsättning m.m.). Det är viktigt att påpeka att intervjustudien inte ger en representativ bild av deltagarna. Antalet intervjuer som utförts är få och deltagandet i studien har varit frivilligt.

Fyra år med Finsam

Till denna rapport har vi använt oss av allt material vi tidigare samlat in. Vi har kompletterat materialet med intervjuer med aktörer med ett nationellt ansvar för Finsam, registerbearbetningar samt en enkät till ansvariga tjänstemän, styrelser och beredningsgrupper. Enkäten skickades till 54 ansvariga tjänstemän, 227 styrelseledamöter och 235 ledamöter i beredningsgrupper. 81 procent av de inbjudna besvarade enkäten.

	Antal inbjudna	Antal respondenter	Bortfall i procent
Ansvariga tjänstemän	54	50	7,4
Beredningsgrupper	235	179	23,8
Styrelser	227	187*	17,6
<i>Totalt</i>	516	416	19,4

** 13 respondenter som ingår i både styrelse och beredningsgrupp redovisas genomgående i rapporten bland övriga styrelseledamöter.*

Alla ansvariga tjänstemän har fått enkäten, men ett fåtal har avböjt att besvara den, då deras förbund är alltför nystartade för att tjänstemännen skulle anse sig ha tillräcklig erfarenhet för att kunna besvara frågorna. De som avstod av denna anledning räknas inte in i bortfallet.

I styrelserna har varje huvudman en ordinarie ledamot, till vilka enkäten har skickats. I de fall som flera kommuner har ordinarie representation, har varje kommun fått möjlighet att svara på enkäten.

Vi har skickat enkäten till en representant för varje huvudman i beredningsgruppen. Urvalet av ledamöter i beredningsgrupperna har främst gjorts av ansvariga tjänstemän, men i vissa fall har vi fått förteckningar med uppgifter om alla ledamöter. Vi har då själva gjort ett urval, där de som innehar en högre befattning prioriterats före dem med en lägre sådan. Inom samma nivå

har personer med ett brett ansvarsområde prioriterats före dem med mer specialiserade områden.⁸⁷

Statskontoret har låtit en konsult följa upp ett antal individer som deltog i Finsam-insatser som hade påbörjats senast under år 2005 och avslutats senast våren 2006. Information beträffande sysselsättning, sjukskrivning och offentlig försörjning för individerna i de aktuella programmen har tagits fram för ett antal år tillbaka i tiden.

Elisabeth Wollin Elhouar från etnologiska avdelningen vid Stockholms universitet har uppdaterat sin rapport från år 2007 med intervjuer av deltagare i annan samverkan.

⁸⁷ Exempelvis har chef för primärvård prioriterats före psykiatrichef.

Sammanställning av förbundens uppföljningar

Förbund	Bortlänge	Botkyrka	Gbg Hisingen	Gbg Hisingen	Gbg Väster	Gbg Väster	Gbg Väster	Gbg Väster	Gbg Väster	Haninge	Karlskoga Degerfors	Klarävdalen
Insats	Alla insatser 07	Funktionsbedömningar/Supported employment	Delta 05 arbetslivsinr.	Delta 06 arbetslivsinr.	Delta 06 social-med.	Alla insatser 07	Samverkans-teamet 05-07	Västholmen 05	Västholmen 06	Resursrådet 06	Samtalsmottagning Södertörn 05-06	Grus 07 i.u.
Antal deltagare	35	24	1018	1028	1537	538	62	142	278	86	80	41
Förbörjning före insats *												
Forsäkringskassa		94%	4%	2%	47%	9%				31%		
sjukaktivitets.		94%			7%	1%				23%		7%
sjukpenning					40%	8%				8%		7%
Kommun	86%		90%	94%	3%	70%				53%		61%
Arbetsförmedling	3%		6%	3%	6%	6%				22%		32%
Egen**		6%	0%	0%	34%	6%				7%		
studier												
arbete (totalt)					34%							
varav utan subv.												
varav med subv.												
a-kassa		6%								7%		
Förbörjning efter insats ***												
Forsäkringskassa		83%	3%		30%	4%						
sjukaktivitets.	3%	83%			9%	2%				41%		21%
sjukpenning			16%		21%	2%				5%		44%
Arbetsförmedling			8%		3%	24%				31%		0%
Egen	23%	17%	73%	78%	50%	49%	45%	42%	41%	16%		0%
studier	6%			12%		8%						36%
arbete (totalt)	17%	17%		46%	50%	40%		35%	8%	79%?		7%
varav utan subv.		11%		42%		36%			33%			29%
varav med subv.		6%		4%		4%						18%
a-kassa										8%		11%
Hälsotillstånd före												
25% sjukskrivning											3%	
50 % sjukskrivning											11%	
75% sjukskrivning												
100 % sjukskrivning											28%	
Sjukskriven (hel/delid)					51%						41%	
Ej sjukskriven					49%						59%	
Hälsotillstånd efter												
25% sjukskrivning											1%	
50 % sjukskrivning											4%	
75% sjukskrivning												
100 % sjukskrivning											9%	
Sjukskriven (hel/delid)					33%						14%	
Ej sjukskriven					66%						86%	

Forbund	Kramfors	Norra Bohuslän	Norra Bohuslän	Norra Dalaland	Norra Västmanland	Norra Västmanland	Sörmland	Södertälje	Södertälje	Södra Dalarna
Insats	Delta 06 social-lu. 2007 med.		lu. 2008	Samverka ns-team	Friskare Skinn- skatteberg 07	Lösningss- fokuserade grupper	Empower- ment 06-07	Kom Vidare	Slussen i arbete 07 05	Carpe Diem 06
Antal deltagare	28	7	9	15	22	16	41	22	222	12
Förberedning före insats *										
Forskningskassa										
slutarbetsets		14%	67%					80%		
slutskrivning								19%		
Kommun								61%		
Arbetsformering		25%	33%	87%				12%		100%
Egen**		43%	13%					8%		
studier		14%					0%			
arbete (totalt)										
varav utan subv.										
varav med subv.										
a-kassa										
Förberedning efter insats **										
Forskningskassa										
slutarbetsets		14%	33%	13%				71%		
slutskrivning								36%		
Kommun								33%		
Arbetsformering		26%	11%	27%				9%		67%
Egen	32%	0%	56%	53%				19%	45%	25%
studier										
arbete (totalt)	32%	43%	33%			31%	41%			
varav utan subv.	11%	29%				6%				
varav med subv.	21%	14%	22%			25%				
a-kassa										
Hälsotillstånd före										
25% slutskrivning										
50 % slutskrivning										
75% slutskrivning										
100 % slutskrivning					100%					
Slutskriften (hel/dels)					100%			80%		
Ej slutskriften								20%		
Hälsotillstånd efter										
25% slutskrivning										
50 % slutskrivning										
75% slutskrivning					18%					
100 % slutskrivning					5%					
Slutskriften (hel/dels)					50%					
Ej slutskriften					73%			71%		
					23%			29%		

* Andel med blandad/annanokänd försörjning utelämnas, om inte huvudsaklig försörjningskälla anges. Deltagare kan huvudsakligen ha egen försörjning före insats.

** Egen försörjning avser lön, studiemedel, a-kassa.

*** Ofta anger utvärderingar att deltagare "fått arbete" eller "påbörjat studier". Statistikern förutsätter då att dessa individer har egen försörjning.