

Är lokala samordningsprocesser utanförskapets värsta fiende?

En analys av resultat och erfarenheter inom samordningsförbundet NVSam:s arbete de första fyra verksamhetsåren i norra Västmanlands tre kommuner

Hälsoveckan på Hälsocenter

Kostutställning

Onsdag 26/8 8.00-15.00

MO(tiva)TION Hur hittar du din motivation till motion? Boka en tid hos oss!
8.00 - 8.45 Promenad och frukost till självkostnadspris. Start vid Lindgården.
10.00-12.00 och 13.00-15.00 Med läkare Marina Lundström ger råd om livsstil och levnadsvaner.

Torsdag 27/8 10.00-15.00

MO(tiva)TION Hur hittar du din motivation till motion? Boka en tid hos oss!
Kostkollen! Har du koll på vad du äter? Boka tid hos vår nye Hälsövägledare.
8.00 - 8.45 Stavgång med frukt. Start vid Lindgården.
18.30 - 20.30 Föreläsning Stephan Rössner, A-salen, Folkets Hus.
Hälsocenter finns i foajén med material och information om verksamheten.

Freitag 28/8 10.00-15.00

MO(tiva)TION Hur hittar du din motivation till motion? Boka en tid hos oss!
Kostkollen! Har du koll på vad du äter? Boka tid hos vår nye Hälsövägledare.
8.00 - 8.45 Promenad och frukt. Start vid Lindgården.
17.00 - 19.00 Aktivitet på Hembygdsgården vid målgång av cykellopp.

Lördag 29/8

11.00 - 14.00 Höstfest vid hembygdsgården.
Hälsocenter finns på plats med temat 10 000 steg. Tävla och vinn priser i hälsans tecken.

Måndag 31/8 10.00-16.00

MO(tiva)TION Hur hittar du din motivation till motion? Boka en tid hos oss!
Kostkollen! Har du koll på vad du äter? Boka tid hos vår nye Hälsövägledare.
8.00-8.45 Stavgång med frukt. Start vid Lindgården.
18.30- 21.00 Hälsomässan SUND I HÖST på Lindgården.

Tisdag 1/9 10.00-15.00

MO(tiva)TION Hur hittar du din motivation till motion? Boka en tid hos oss!
Kostkollen! Har du koll på vad du äter? Boka tid hos vår nye Hälsövägledare.
8.00 - 8.45 Promenad och frukt. Start vid Lindgården.
18.00-20.00 Eskiån runt - tipspromenad. Stavgångsinstruktioner och information om Hälsopåret.

Bergslagsgruppen i Leksand i augusti 2009
Gerd Adolfsson och Ronny Svensson

På uppdrag av Norra Västmanlands Samordningsförbund

FÖRORD

Som framgår av rapportens omslagssida är det hög aktivitet inom delprojekten i NVSam. Hälsocentret har fått stora framgångar med många deltagare tack vare ett brett utbud och ett utvecklat förhållningssätt till deltagarna. Övriga delprojekt i samordningsförbundets regi har också skördat många framgångar de gångna fyra åren och en del av de mest centrala resultaten återges och diskuteras i de kommande kapitlen.

Rapporten har lagt huvudvikten vid en värdering av uppnådda resultat, vilka i jämförelse med ett stort antal andra förbund i landet och deras gjorda insatser håller en hög kvalitet och dessutom är väl dokumenterade. Vi har också ägnat stort utrymme åt ett antal viktiga principfrågor och ställningstaganden inför framtiden som vi tror kan vara av värde för utveckling och viss förändring av samordningsförbundets arbete.

Rapporten är något mer omfattande än vad som beställts men det finns ju möjligheter att sovra genom att studera innehållsförteckningens överblick. NVSam är nämligen så intressant och engagerande att det är svårt att undvika att göra mer utförliga kommentarer över både konkreta resultat och viktiga principfrågor som väckts i förbundets arbete.

De kontakter vi haft under året med förbundets huvudaktörer inom styrelse, huvudmannakrets och delprojekt har inspirerat oss att ägna stort utrymme åt vad som kan eller med fördel bör ske med förbundets viktiga arbete. NVSam har minskat utanförskapet både i kvalitet och kvantitet på ett sätt som ingen ansvarig aktör tidigare kunnat visa upp. Vi tror dock att man för att behålla de goda resultaten och få långsiktigt hållbara effekter med ett ännu mer minskat utanförskap behöver engagera fler aktörer i samhället utanför den offentliga sfären, arbeta mer i regionala och nationella nätverk, vilket NVSam tagit initiativ till, samt vidareutveckla och förstärka samarbetet och implementeringen av redan vunna resultat.

Vi vill rikta ett tack till samtliga personer som bidragit till muntliga och skriftliga underlag till rapporten och hoppas att den kan inspirera till konstruktiva samtal om förbundets framtida arbete.

Rapportförfattarna

Innehållsförteckning

Förord	sid 2
Innehållsförteckning	sid 3
Sammanfattning	sid 4
1. Att värdera en process	sid 5
2. Samordningsförbundens och NVSam:s övergripande syften	sid 6
3. Utvärderingens fokus	sid 7
4. Resultat av en process som nått fram	sid 7
4.1. Ett stort genomgående engagemang	sid 7
4.2. Omfattande dokumentation bra för uppföljning och analys	sid 8
4.3. Den gemensamma utbildningen en succé	sid 8
4.4. En dynamisk processledning	sid 8
4.5. Ett allt intensivare nätverkande	sid 9
4.6. Implementeringen mer regelmässig	sid 9
4.7. Måluppfyllelsen osedvanligt bra	sid 9
4.8. Systematiskt utvecklingsarbete	sid 10
4.9. Noggrann budgetuppföljning	sid 10
4.10. En kort summering av NVSam så här långt	sid 10
5. Ett års förändringar – åt rätt håll?	sid 11
5.1. Beslutsorganisationen aldrig given	sid 12
5.2. Resultatmåttan alltid en prioriterad fråga	sid 12
5.3. Implementeringen växer stadigt	sid 13
5.4. Gränser som stöd eller...?	sid 14
5.5. Samordningsrollen – en tillfällighet?	sid 14
5.6. Räcker den offentliga sektorn?	sid 15
6. Jämfört med andra	sid 16
7. Med blick mot framtiden	sid 17
7.1. Storförbund eller lokalt styrd samordning?	sid 18
7.2. Behövs en vidgning av ”samordningsfamiljen”?	sid 19
7.3. Företag och verksamheter med alternativa vinstmål	sid 20
7.4. Det sektoriserade samhällets förbannelser	sid 20

Sammanfattning

- ?? Vi har i denna rapport kunnat konstatera att Norra Västmanlands Samordningsförbund – NVSam – nått ansevärda resultat av sina insatser under den första fyraårsperioden av aktivt processarbete**

- ?? Att NVSam påtagligt förbättrat sitt arbete och sin organisation i relation till innehållet i förra årets utvärderingsrapport om önskvärda förändringar eller förbättringar**

- ?? Att NVSam medfört ett påtagligt förbättrat samarbete mellan deltagande huvudmän byggd på en samsyn om värderingar, mål och arbetsmetoder**

- ?? Att samordningsförbundets insatser fått tydliga och positiva effekter för processdeltagarnas hälsa och möjligheter att försörja sig av eget arbete på olika typer av befintliga arbetsmarknader**

- ?? Att förbundets arbete gett upphov till stora samhällsekonomiska vinster i undersökta delprojekt och sannolikt över lag bidragit till mycket lönsamma satsningar sett utifrån både individ och samhälle**

- ?? Att NVSam jämfört med flera andra samordningsförbund i landet uppnått mycket ambitiösa och konkret formulerade mål och**

- ?? Att NVSam har anledning att i det fortsatta arbetet ta sig an en del strategiskt viktiga framtidsfrågor som det lokala arbetets grundläggande betydelse, processarbetets tänkbara utvidgning till fler aktörer, resultatmåttens förmåga att mäta samtliga viktiga effekter och samhällets sektorisering och dess betydelse för att lösa människors utanförskap.**

1. Att värdera en process

Vi som skrivit denna rapport konstaterade i en utvärdering förra hösten – *Samordning över alla gränser – en realitet redan nu?* (aug. 2008) – att Norra Västmanlands Samordningsförbund (NVSam) uppnått mycket goda resultat mellan 2005 och 2008 sett i relation till uppsatta mål inom förbundet men också de av statsmakterna ställda nationella målen med finansiell samordning. Denna måluppfyllelse gäller även omdömet om perioden 2008/2009.

Frågan i dagsläget är därför knappast om NVSam-processen har varit och fortfarande är framgångsrik eller inte i norra Västmanland utan den om man med ännu mer utvecklade metoder inom ramen för ett samordningsförbund kan minska utanförskapet för ännu fler individer. En relevant fråga är också om det räcker med att arbeta inom en myndighetsfär för att få ned sjuk- och arbetslöshetstal samt socialbidrag ännu ett steg? En annan välgrundad fråga handlar om hur de problem som NVSam fokuserar mot skall hanteras på längre sikt. I några avsnitt längre fram kommenterar vi dessa frågor lite ytterligare.

Idag arbetar samordningsförbunden på relativt korta mandat där osäkerheten om den finansiella basen är allra störst. Statens anslag till processen för år 2010 bestäms först i december innevarande år. De kraftigt sänkta skatteintäkterna för kommuner och landsting från och med 2009 kan också komma att påverka deras anslag till NVSam perioden 2010-2012. För att kunna fortsätta och förädla pågående arbete, vilket alltid är nödvändigt i sammanhang som dessa och som kräver längre perioder av planering, utbildning och förnyade arbetsmetoder, behövs betydligt längre verksamhetsperioder än ständiga ettårshorisonter. Vi ser detta som en av de avgörande frågorna för NVSam i framtiden.

Att reducera antalet personer som har svårt att klara en egen försörjning är ett viktigt samhällspolitiskt mål, vilket inte minst Riksdag och regering gett klara uttryck för. Detta får dock aldrig medföra att individer som är sjuka, har olika typer av hindrande fysiska och psykiska handikapp eller av flera skäl av olika arbetsgivare inte anses vara ”anställningsbara” (kan dock variera över tiden samtidigt som NVSam har som mål att öka individens anställningsbarhet) utsätts för ett orimligt tryck att gå tillbaka till ett tidigare praktiserat jobb eller ta vilket jobb som helst i relation till sin arbetsförmåga.

När en process som NVSam pågått under några år, där målet är att via ett samordnat praktiskt och finansiellt rehabiliteringsarbete stimulera individer utanför arbetsmarknaden att söka sig till en praktik, utbildning eller mer permanent arbete men också få till stånd ett utökat och effektiviserat samarbete mellan berörda myndigheter, finns det alltid skäl att studera hur nya erfarenheter successivt integreras i de ansvariga huvudmännens ordinära arbete. Meningen med ett projekt är ju i detta fall att underlätta en önskad förändring inom ett antal befintliga offentliga aktörer – inte att skapa en helt ny verksamhet vid sidan om de befintliga. Frågan är emellertid hur långt implementeringen (realiserandet/förverkligandet) gått hos de huvudmän som ansvarar för NVSam-processen?

Att successivt anpassa och förändra sedan länge praktiserade metoder för att lösa i detta fall problem i samband med sjukskrivningar, förtidspensioneringar och arbetslöshet kan gå relativt smärtfritt men det förutsätter att varje aktör har en konkret plan för hur en implementering av nya kunskaper ska gå till. En sådan plan kan innehålla krav på ny kompetens hos hela personalen via utbildning och praktik, anställning av någon eller några nya medarbetare alternativt - eller kombinerat med - avsked av någon eller några anställda,

krav på en förstärkning eller krympning av verksamhetens budget, stora informationsinsatser, nya samarbetspartners o.s.v.

Frågan är i högsta grad aktuell för huvudmännen i NVSam-processen. Vi vet att flertalet delprojekt idag har implementeringskravet som en viktig ingrediens i arbetet. Bra exempel på det finns bl.a. hos delprojekten Hälsocentrat och Arbetslivscoacher. Att döma av våra egna intervjuer och information från olika källor i NVSam finns det dock en hel del kvar att göra för att förbättra erfarenhetsöverföringen och skapa nya rutiner i myndigheternas Finsam-arbete. De statliga organisationerna verkar ha det svårast på denna punkt, vilket säkert beror på den centralstyrning som länge dominerat inom de statliga sektorsorganen.

Det finns således en risk för att projektets resultat inte leder till bestående förändringar hos samtliga myndigheter och för hela den berörda personalstaben i aktuell region. Mängder av skilda arbetsuppgifter, frekventa organisationsförändringar och osäkra långtidsbudgetar kan bidra i samma riktning. Om nödvändiga förbättringar i sin tur inte sker finns det en fara för att man behöver en mer eller mindre permanent process vid sidan om huvudmännens traditionella arbetsuppgifter, vilken i det läget kan komma att ifrågasättas. Det är alltid huvudmännens ansvar att integrera nya kunskaper i sina interna arbetsrutiner, även om det (periodvis) skulle kräva högre kostnader och nya kompetenser.

2. Samordningsförbundens och NVSam:s övergripande syften

Samordningsförbunden skapades ursprungligen genom ett beslut av tre riksdagspartier 1999 i samband med den s.k. försvarsuppgörelsen inspirerade av erfarenheterna från tidigare samordningsprojekt mellan i första hand Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen där ofta kommuner och landsting deltagit som kompletterande parter. Den formella bakgrunden till samordningsförbundens bildande finns i proposition 2002/03:132 (SFS 2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (Finsam). Det yttersta syftet med program som föregångarna Socsam och Frisam och nu Finsam, som samtliga utgör de nya samordningsförbundens egentliga ”faddrar”, har varit och är att:

- ?? lösa aktuella personers behov av rehabilitering och om möjligt återgång eller inträde på den allmänna arbetsmarknaden eller någon särskild delarbetsmarknad – alternativt stödja en utbildningsprocess som kan vara ett viktigt eller avgörande steg mot ett inträde på någon del av arbetsmarknaden - genom samordnade insatser insatta i ett för individen helhetsinriktat sammanhang
- ?? minska arbetslösheten och utanförskapet för ungdomar och vuxna utanför arbetsmarknaden och samtidigt stärka individens egna försörjningsmöjligheter
- ?? stärka de offentliga berörda organens effektivitet vid val av organisation och arbetsmetoder för att minska arbetslöshets- och sjukskrivningstal
- ?? sänka de totala kostnaderna för statens och kommunernas insatser för att bekämpa arbetslöshet, sjukskrivningar och andra orsaker till utanförskapet för stora grupper av medborgare
- ?? via lokalt och regionalt anpassade lösningar uppnå bättre resultat i arbetet med att lösa dessa centrala samhällsproblem än via ett traditionellt centralstyrt system.

Genom en finansiell samordning av skilda rehabiliteringsinsatser önskar regering och Riksdag ett mer tvärsektorielt arbetssätt än den praxis som delvis gäller fortfarande men i första hand kännetecknat gårdagens metoder. En lyckad rehabsatsning kräver ju insatser inom sektorer som arbetsmarknadspolitik, hälso- och sjukvårdspolitik, socialpolitik och i många fall även sektorer som bostadssektorn och utbildningssektorn. Innan olika former av samordnade rehab-insatser kommit till stånd gavs en och samma individ ofta ”sektoriella stöd” i skilda former med påtaglig risk för ”rundgång” i samhällsorganisationen och dålig eller ofullständig behovs- eller problemlösning.

Med samordningsförbund blir det inte bara betydligt större möjligheter att uppnå de fem ovan formulerade syftena utan även en tydligare styrning och kontroll av hela rehabiliteringsarbetet. Ansvarsfrågan blir också enklare att fastställa vilket är viktigt för både berörda individer och samhällsorgan. Samtidigt som statsmakterna har dessa ambitioner med en samordnad rehabilitering kan nyss genomförda, pågående och eventuellt kommande organisations- och anslagsförändringar sätta pinnar i hjulet men i allra bästa fall påskynda en positiv utveckling. Så småningom vet vi resultatet av dessa förändringar av villkoren.

I övrigt hänvisas till förra årets rapport (se ovan) när det gäller samordningsförbundets målgrupper, organisation och arbetsprinciper.

3. Utvärderingens fokus

I direktiven till denna utvärdering står att huvudsyftet med analysen är att värdera hur samordningsförbundet uppfyller de mål som formulerats för verksamheten. Utvärderingen skall ...”både vara kontrollerande av resultat och lärande för framtiden och är i huvudsak tänkt att göras genom dokumentstudier där tre frågor skall belysas:

1. *Hur förändras samarbetet mellan de olika organisationerna som en följd av samordningsförbundets insatser?*
2. *Har samarbetet mellan organisationerna lett till vinster ur ett individperspektiv? Faktorer på individnivå som kan vara intressanta är ökad grad av egenförsörjning och ökad grad av upplevd hälsa*
3. *Har samarbetet mellan organisationerna lett till vinster ur ett samhällsperspektiv? Faktorer på samhällsnivå som kan vara intressanta är effektivare resursanvändning.”*

4. Resultat av en process som nått fram

Vi kommer inte här att redovisa de partiella och mestadels kvantitativa resultaten i varje delprojekt inom NVSam utan bara exemplifiera vissa erfarenheter med hjälp av fakta från olika delprocesser. De mer detaljerade resultaten finns ju att hämta på hemsidan. Vi kommer snarare att redovisa det som önskas av utvärderingen under tio olika rubriker där olika exemplifieringar från NVSam:s breda arbete återges.

4.1 Ett stort genomgående engagemang

Det framgår relativt tydligt från både skriftliga dokument och våra intervjuer och iakttagelser på plats att en stor grupp av samtliga engagerade personer uppvisar ett stort engagemang för att inom ramen för NVSam uppnå ambitiöst formulerade mål. Detta gäller inte minst

projektets ledning med styrelsens ordförande och samordnaren i spetsen kompletterat främst av mycket aktiva delprojektledare. Valet av delprojektledare avgör ofta vilka framgångar som en storsatsning som denna kan komma fram till. Ett vinnande lag kan givetvis skapas av ren tur vid valet av personer men i första hand har de ansvariga huvudmännen valt personer som haft förmågan och engagemanget att via nya eller utvecklade befintliga metoder åstadkomma märkbart positiva resultat.

En viktig orsak till det stora engagemanget är säkert den utbildning i lösningsfokuserat arbetssätt och samarbete som startades redan tidigt i NVSam-satsningen. Man inbjöd personer från samtliga huvudmän och både förtroendevalda och tjänstemän, en utbildning som nu även vidgats till företagen i regionen. Att döma av utvärderingarna från varje kursomgång är de personliga omdömena genomgående mycket positiva till såväl innehåll och uppläggning som användbarhet. De många projektledningsträffarna och speciellt samordnarens täta kontakter och uppföljning av arbetet i delprojekten har säkert bidragit i samma riktning.

4.2. Omfattande dokumentation bra för uppföljning och analys

Från början bestämde samordningsförbundets ledning att dokumentationen i varje delprojekt skulle vara noggrann och allsidig. Den skulle finnas tillgänglig på hemsidan och kunna tjäna som ett underlag för uppföljning och utvärdering. Dessa syften har uppnåtts och dokumentationen har fått en allt högre kvalitet och läsbarhet. En bra dokumentation underlättar även implementeringen, processens kontinuitet och möjligheter att kvalitetshöjas efter hand som nya erfarenheter registreras.

Ett par exempel på denna goda NVSam-kultur är RESAM:s helårsrapport hösten 2008 (gäller satsningen på arbetslösa sjukskrivna personer samt arbetslösa med funktionshinder och behov av medicinskt stöd) och självhjälpsgruppernas slutrapport från förra året. En viktig förklaring till denna positiva utveckling är användning av den modell för självvärdering i delprojekten som NVSam introducerade i arbetet för ett drygt år sedan. Den betyder inte bara bättre dokumentation, bättre utveckling av det interna arbetet utan även att förutsättningarna för att påverka huvudmännens rutiner väsentligt ökar. Externa medbedömare engageras för att NVSam skall få en totalt sett mer allsidig värdering av gjorda insatser i delprojekten.

4.3. Den gemensamma utbildningen en succé

Ovan har vi nämnt den gemensamma utbildningen i speciellt lösningsfokuserat arbetssätt som en viktig kvalitetsfaktor i NVSam-arbetet. Just det faktum att den förutom att vara innehållsmässigt bra har erbjudits ett stort antal personer inom huvudmännens organisationer har stärkt både projektansvariga personer men också andra medarbetare på hemmaplan. Att blanda personer från samtliga huvudmän samt förtroendevalda med anställda på samma kurser har bidragit till de goda resultaten. Utöver denna allmänna utbildning har man även haft en rad utbildningar i samma metodik för mer specialiserade arbetsgrupper samt uppföljningskurser för att stärka och vidmakthålla kompetensen i ett mer dynamiskt arbetssätt som metoden fokuserar emot.

De gjorda utvärderingarna bekräftar ju succén. Andra förbund har upprepat NVSam:s utbildningssatsningar på sina hemmaarenor. Utbildningssatsningarna och deras inriktning har blivit ett viktigt signum för hela NVSam-arbetet.

4.4. En dynamisk processledning

Vi noterade särskilt i den förra utvärderingen i augusti 2008 att samordnarens stora engagemang och skicklighet – entusiasmerande, kunskapsinriktad och operativ – stödd av

styrelsens ledning var en viktig förklaring till att samordningsförbundet i norra länsdelen fungerat väl och avlämnat bra resultat. Styrelsens hantering av inkomna projektförslag, målinriktning och budgetbeslut med löpande uppföljning har varit en kompletterande framgångsfaktor.

4.5. Ett allt intensivare nätverkande

Ett intensivt arbete med att utveckla NVSam har inte hindrat processledningen med styrelsens ordförande och samordnare i spetsen att låta ett stort antal andra aktörer och förbund få ta del av det egna förbundets erfarenheter och initiera ett nationellt nätverk för lokala samordningsförbund (i början av augusti 2009 var drygt 30 förbund anslutna) där både förtroendevalda och tjänstemän är deltagare. Samtidigt har NVSam varit med om att sätta igång ett regionalt nätverk riktat till tjänstemän i lokala samordningsförbund i sex län i Mellansverige (förutom Västmanland även Uppland, Sörmland, Dalarna, Närke och Stockholmsområdet).

Det nationella nätverket har en interimsstyrelse som i höst på ett årsmöte lägger fram ett förslag till ett aktivt arbetande nätverk med en egen budget. Syftena är att skapa ett utbyte av viktiga erfarenheter mellan förbunden, främja viktiga jämförelser av resultat och metoder, om det behövs - påverka det nationella rådet för Finsam samt diskutera lagstiftning och andra viktiga centrala frågor och beslut kring exempelvis SUS-systemet. Det mellansvenska nätverket har egentligen samma syften men möjliggör tätare samverkan och ett mer praktiskt inriktat samarbete.

Dessa former av lokalt styrt nätverkssamarbete kan stimulera varje förbund att utveckla det egna arbetet ytterligare ett steg. Nätverket stöds också av företrädare för det tidigare Försäkringsförbundet, vilka delar de syften som initiativtagarna formulerat.

4.6. Implementeringen mer regelmässig

För ett år sedan hade planeringen för och genomförandet av en nödvändig start av implementering av vunna erfarenheter inom NVSam-processen inte riktigt kommit igång. Nu är det annorlunda och det märks tydligt på flera delprojektrapporter. Det gäller främst rapporterna från delprojekten RESAM, Hälsocenter, Friskare Norberg samt Arbetslivscoacher. Vi har i ett annat avsnitt längre fram i rapporten diskuterat fördelarna med en genomarbetad planering för att senare kunna integrera NVSam:s erfarenheter i huvudmännens ordinarie arbetsrutiner.

Om man skulle misslyckas med implementeringen innebär ju detta att processens egentliga syften – att skapa bättre metoder för att radikalt minska utanförskapet – inte kan förverkligas. NVS har nu påbörjat en medveten förberedelse för att förändra och förbättra huvudmännens arbete för att lösa det alltför omfattande utanförskapet i regionen.

4.7. Måluppfyllelsen osedvanligt bra

Delprojekten inom NVSam har uppnått goda eller mycket goda resultat sett i relation till de högt ställda målen för varje projekt. Det gäller såväl antal deltagare som närvarit men i första hand antalet personer som nått målen med att antingen påbörja eller positionera sig närmare en viktig utbildning eller ett önskat arbete. Den största succén att döma av utvärderingarna efter varje delsatsning i NVSam-processen torde vara utbildningen i lösningsfokuserat arbetssätt. Deltagarnas omdömen efter kurserna är osedvanligt positiva.

Sedan 2005 har ett stort antal delprojekt eller delprocesser satts igång vars måluppfyllelse finns noterad i årsredovisningarna, som finns tillgängliga på nätet. Detta gäller också olika slags utvärderingar gjorda internt i projekten eller externt av medbedömare eller via särskilt översiktliga analyser. Det sammantagna omdömet blir därför att NVSam-satsningarna som helhet varit mycket tillfredsställande.

Det faktum att flertalet delprojekt nått över högt satta ribbor betyder inte att det inte finns eller funnits svårigheter för vissa satsningar under de gångna åren. Om vi ser till dagsläget förekommer en del problem med att få fungerande styrgrupper, tillräckligt ambitiösa implementeringar, välmotiverad samverkan mellan näraliggande processer och få igång nya och angelägna delprojekt tillräckligt snabbt. Delprojektledarskapet fungerar däremot nästan utan problem över hela linjen, vilket även gällt under tidigare år. Vi vill också notera att förbundets samordnare agerar snabbt och aktivt när behov av externa arbetsinsatser är påkallade.

4.8. Systematiskt utvecklingsarbete

Om man tar del av samordningsförbundets val av projekt, offensiva målformuleringar, utbildningssatsningar och uppnådda resultat ser man en konsekvent linje med målet att ständigt utveckla arbetet med att stödja ett ökat antal individer att nå fastare mark inom en utbildningsprocess eller på en arbetsmarknad. Denna strategi har förbundet NVSam haft från början och nått genom en ökad ambition i de nya eller förlängda tidigare projekten. Utbildningarna och sammansättningen av projekt i förening med valda målgrupper för insatserna har gjort utvecklingen möjlig.

4.9. Noggrann budgetuppföljning

Samordningsförbundet har haft ett anslag på fyra miljoner kronor per år från och med 2005. Genom att arbetet inte kom igång direkt med full resurssatsning och personal på plats kunde man lagra upp en del kapital ("eget kapital") som möjligt att använda som en ekonomisk förstärkning eller buffert de kommande åren. Detta har inte minst de senaste två åren varit en fördel eftersom man kunnat finansiera fler och större satsningar än vad de årliga anslagen annars tillåtit. Detta har i sin tur möjliggjort att styrelsen kunnat ta konsekvenserna av ett kontinuerligt drivet utvecklingsarbete och allt högre ambitioner inom väl fungerande projektsatsningar. Styrelsen har med administrativ hjälp från Fagersta kommun haft en ständig kontroll över budgetmedlens användning med regelbunden uppföljning. Genom tydliga mål för verksamheterna har arbetet med budgeten väsentligt underlättats.

4.10. En kort summering av NVSam så här långt

För att återvända till utvärderingens tre grundläggande syften kan sägas att samarbetet mellan de olika huvudmännen utvecklats mycket positivt inom ramen för de igångsatta, pågående respektive avslutade delprojekten. En väsentlig orsak är som redan understrukits de gemensamma utbildningarna och de goda uppnådda och konkreta resultaten. Dessutom har de engagerade medarbetarna från de sex olika huvudmännen sett att man kan nå både ekonomiska och metodmässiga fördelar genom intensiv samverkan enligt NVSam:s recept.

De medarbetare som varit direkt eller nära engagerade i NVSam-processen har i ökad utsträckning kunnat hantera dagliga arbetsuppgifter med hjälp av samordningsförbundets nya erfarenheter. Det som inte framgår av dokumenten och som varit svårt att analysera är hur de sex organisationerna i sin helhet kunnat ta till vara förbundets alla uppnådda positiva resultat. Eftersom implementeringsarbetet tagit ordentlig fart och redan från början vävts in i

delprojektens arbetsrutiner och diskussioner under senare tid kan man förvänta ett successivt bättre resultat på denna punkt den kommande perioden.

Vinsterna av samordningsförbundets uppnådda resultat har utan tvivel gynnat såväl direkt berörda individer och deltagare i delprojekten som de organisationer som svarat för ledning och genomförande. Detta visar ju resultaten i satsningarna under de gångna dryga fyra åren. De formulerade målen har ju satts relativt högt – främst kvantitativt men med direkt kvalitativa konsekvenser – och i flera fall inte bara uppnåtts utan dessutom med råge. Vi vet att folkhälsoarbetet fått en stark skjuts av samordningsförbundets arbete i norra Västmanlands tre kommuner. Detta visar inte minst revisionsföretaget Öhrlings revisionsrapport från april 2009 (*”Folkhälsoarbetet i Västmanlands län”*).

Det andra syftet med utvärderingen (se ovan sidan 3) är svårt att formulera vad gäller ”ökad grad av upplevd hälsa” på ett tydligt och säkert sätt eftersom bestående positiva folkhälsoeffekter kan mätas först på längre sikt efter individernas deltagande i skilda aktiviteter. I vissa fall finns dock uppgifter om att ett inte obetydligt antal deltagare i delprojekten relativt snabbt har känt sin hälsosituation påtagligt förbättrad. Ett exempel på detta är arbetet inom Hälsocentrat som ofta med små medel fått olika personer att exempelvis sluta röka, börja motionera och äta mer nyttig och näringsrik mat.

Payoff-studien som gjorts av en konsultgrupp i Östersund kring projektet Arbetslivscoacher visar entydigt att de samhällsekonomiska vinsterna av NAVam-strategin är påtagliga och oväntat stora. I gruppens preliminära slutrapport kan man bl.a. läsa att payoff-tiden i detta fall är tre månader för samhället som helhet, att lönsamheten per deltagare är cirka 55.000 kr på kort sikt och 1,2 miljoner på längre sikt, att payoff-tiden för kommunen bara är en månad och att kommunens lönsamhet på lång sikt är hela 21 miljoner kr eller drygt 600.000 per individ.

Även om detta enbart gäller huvudmännens i huvudsak kvantitativa perspektiv betyder det att bra och genomtänkta rehabiliteringsinsatser mot människor utanför arbetsmarknaden lönar sig mycket snabbt för samhället i sin helhet samtidigt som individerna får större chanser att bryta sitt utanförskap. Det betyder att offentliga investeringar i människors hälsa, egenutveckling och starka önskan om att vara en viktig kugge på arbetsmarknaden ger mångfalt igen för alla parter. Att inte bedriva arbete enligt NVSam-modellen vore ett samhällsekonomiskt slöseri av stora mått.

5. Ett års förändringar – åt rätt håll ?

I förra rapporten 2008 diskuterade vi ett antal strategiska punkter som har betydelse för dels samordningsförbundet NVSam:s framtida utveckling och arbete och dels den allmänna metod- utvecklingen och kampen för att radikalt minska det s.k. utanförskapet. Eftersom samordningsförbundens yttersta syfte är att ge individer som permanent eller tillfälligt varit utanför den ordinära arbetsmarknaden en ny chans är det nödvändigt att NVSam och övriga förbund ständigt förbättrar sin samverkan och sina övriga arbetsmetoder.

Att finnas på en fungerande arbetsmarknad och klara sin egen försörjning är säkerligen varje människas högsta önskan och en viktig mänsklig rättighet. Frågan är hur NVSam tacklat de synpunkter som fanns i den förra utvärderingen med syftet att utveckla verksamheten?

5.1. Beslutsorganisationen aldrig given

I 2008 års utvärdering fanns bl.a. en diskussion om beredningsgruppens roll och sammansättning i relation till styrelsen och dess önskemål samt en notering om att de två mindre kommunerna hade svårt att delta i samtliga viktiga möten och delprocesser.

Med våra frågor och förslag i förra rapporten önskade vi att NVSam-ledningen tog tag i frågan om beredningsgruppens roll och dess relationer till styrelsens arbete. Det fanns en misstro mellan de två som nu tycks ha lösts genom att göra rollerna mycket tydligare i syfte att undvika energikrävande konflikter. En beredningsgrupps huvuduppgift är ju att underlätta styrelsens arbete genom att ta fram ett genomtänkt underlag. Om styrelsen upplever problem i det arbetet är det självfallet viktigt att snabbt finna en lösning. Å andra sidan bör alltid organisationsstrukturen i en utvecklande process ständigt diskuteras i syfte att göra arbetet mer framgångsrikt och få ut mer effekt av insatta resurser.

En något allvarigare fråga handlade om att de två mindre kommunerna vid sidan om Fagersta hade svårt att – av olika skäl – delta i processens övningar och beslutsföra i den utsträckning som det är önskvärt att göra för att säkra goda resultat åt samtliga deltagande huvudmän. Ovana vid att delta i sammanhang som dessa eller bristande tro på att ett samordningsförbund kan lösa decennier av svår problematik kan givetvis spela in. Huvudmännens engagemang och förankringen av processen i en stor del av förvaltningen blir ofta avgörande. Risken med att inte delta ”fullt ut” är att man kanske inte ser alla fördelarna och därmed missar att ta vara på nya kunskaper och vunna erfarenheter.

Det kan som sagt finnas naturliga skäl till ett dylikt förhållande – framförallt att antalet personer som kan ”frigöras” för att delta i ett sidoordnat utvecklingsarbete är begränsat jämfört med större kommuner eller organisationer. Å andra sidan borde en mindre kommun samtidigt ha lättare att delta i samordnade processer i och med att de förmodligen har mest att vinna på att integrera sitt arbete ytterligare några steg. En mindre kommun måste arbeta samordnat över alla gränser för att klara sina välfärdsuppdrag och bör snabbare och enklare än andra kunna integrera nya kunskaper i sina dagliga rutiner.

Den här problematiken borde vara ett intressant samtalsämne hos samtliga huvudmän med tanke på att samordningsförbundens syften blir allt viktigare att slå vakt om oavsett i vilka former det framtida arbetet kommer att utföras. En långtgående implementering av NVSam-processens positiva resultat ger både kommuner och enskilda individer stora fördelar men kräver också ett stort engagemang hos alla ansvariga parter och insikt om processens potentiella vinster.

5.2. Resultatmåttan alltid en prioriterad fråga

Metoderna att mäta resultaten av en så bred och fundamentalt viktig process som NVSam bedriver behöver också i likhet med organisationen ständigt diskuteras och utvecklas. I förra rapporten fanns ett önskemål om att bredda resultatmätningarna med andra mått än det flitigt använda försörjningsmättet. Motiven till detta är ju relativt tydliga. Försörjningsmättet i sig, som väl försvarar sin plats i en bukett av väl motiverade mätmetoder, har ju både för- och nackdelar. Fördelarna är att det är lättbegripligt, enkelt att använda och visar på viktiga samhällseffekter av förändringar i den offentliga sektorns socialförsäkringssystem.

Å andra sidan kan försörjningsmättet slå något slint i skiftet mellan två olika konjunkturer eller i samband med stora strukturella förändringar av befolkningen eller arbetsmarknaden. Samtidigt som samordningsprocessen i norra Västmanland kan ge allt större positiva effekter

bland de personer som deltar i processen kan den sammanlagda kurvan för försörjningsmålet vika av uppåt på grund av NVSam opåverkbara fenomen som ett konjunkturomslag. Visserligen kan kurvan fortfarande avvika positivt i relation till motsvarande för kommunerna utanför NVSam-regionen men måttet är ändå inte någon entydig och säker mätare på vad som händer med de enskilda individerna inom processen.

NVSam-ledningen har bl.a. därför under det gångna året utökat resultatmätningarna med en s.k. "payoff-metod" som är en metod för att mäta samlade samhällsekonomiska effekter av gjorda insatser. Man mäter hur insatta metoder eventuellt ger samhällsekonomiska vinster genom att studera individens situation och försörjningsläge före insatserna med den totala bilden och speciellt de samhällsekonomiska kostnads- och intäktsläget efter avslutade delprojekt. Man mäter det både på individ- och samhällsnivå.

Denna förändring ger sammanlagt en förbättring av värderingen av NVSam:s insatser men i första hand sett från den offentliga sektorns och dess aktörers sida. Den prioriterar även det korta perspektivet framför det långsiktiga. Hur varje individ som går in i processen och förändrar sitt liv på kortare och längre sikt kan inte fångas in även om "payoff-metoden" mäter en period över två år. Det långsiktiga perspektivet krävs för att man säkert skall kunna veta om använda metoder skapar en hållbar positiv och utvecklande livsprocess, som motverkar "återfall" och "rundgång", eller bara hindrar en individ från att helt tappa tron på sin egen förmåga.

En önskan inför det fortsatta arbetet vore att testa regelbundna intervjuer med aktuella personer under en mycket längre period sett med individens egna ögon. Då kan man få reda på hur individernas hälsa förändrats, om de fått en fungerande egenförsörjning eller en stadigvarande sysselsättning eller möjligen fått "börja om". Att mäta dessa effekter från ett personligt perspektiv är kanske det allra viktigaste i en process för att stärka en individs möjligheter och hälsa. Att andra aktörer är mer intresserade av exempelvis kostnader och samhällsekonomisk nytta är inte oväsentligt men individperspektivet bör ändå stå i centrum.

5.3. Implementeringen växer stadigt

Vi kan nu ett år efter den förra utvärderingen konstatera att fler och fler aktörer i NVSam-processen redan från början av delprojektarbetet planerar in på vilket sätt man skall kunna påverka det ordinära arbetet på "hemmaplan" med nya kunskaper från samordningsarbetet. Detta är en viktig förändring från förra perioden. Det återstår dock en del i vissa delaktiviteter samt hos huvudmännen även om de senare säkert behöver en längre periods erfarenheter innan man förändrar organisation och bemanning på kontoren. Centralt relativt hårt styrda organisationer har ju vissa principiella hinder att passera när man lokalt vill ändra arbetsrutiner och kanske som en konsekvens av denna organisation, bemanning och budget. De löpande arbetsrutinerna kan man dock förändra redan på kort sikt men på denna punkt kan vi inte se några säkra tecken på bestående förändringar.

Det som försvårar det senare är ju som oftast att främst större organisationer som landsting och statliga institutioner relativt ofta förändrar sina organisationsstrukturer utifrån ett centralt perspektiv, där man inte alltid väger in lokala behov och erfarenheter. Dessa förändringar kan störa eller rent av hindra medarbetarnas arbete på fältet och därmed också att integrera nya kunskaper i det dagliga arbetet. Detta stora dilemma borde diskuteras inom Finsamarbetet och de nationella fora som nu finns för samordningsförbundens arbete.

5.4. Gränser som stöd eller...?

Styrelsen har ju tagit ett beslut om kriterier för att kunna välja mellan olika typer av projektförslag som läggs på styrelsens bord. Detta är säkert en nödvändighet även om det också skapar ofrånkomliga problem. Ett kriterium är att utesluta projekt som anses ligga inom huvudmännens egna domäner med ansvar att sköta aktuell verksamhet. I en period där mycket inom huvudmännens organisationer förändras mycket snabbt och förutsättningarna för verksamheten hastigt blir helt annorlunda, som det snabba inkomstbortfallet till framförallt kommuner och landsting just nu, kan man kontinuerligt behöva se över vad som är rimliga projektförslag respektive mindre önskvärda.

Låt oss ta ett enda konkret exempel. Socialt inriktade företag som skiljer sig från både de offentliga och privata sfärerna genom att de inte kräver ekonomiska överskott och dessutom ofta fungerar genom offentliga extraanslag fyller sedan länge en viktig roll i många länder. De finns även i Sverige i ett ökat antal och drivs som regel av och för personer med olika typer av funktionshinder i form av kooperativ och ekonomiska föreningar. Sådana företag drivs i många kommuner redan idag. På ett sätt kan man säga att de tillhör en etablerad verksamhet inom exempelvis många kommuners socialförvaltningar och därmed borde vara uteslutna som NVSam-projekt.

Socialt inriktade företag kan man säkerligen inte utesluta utan snarare främja om målet med verksamheten är att permanent påtagligt minska många människors utanförskap. Det finns diskussioner om att starta sådana företag hos ett par företrädare för förbundets huvudmän och även om NVSam hade tagit ett beslut om att det redan är en "erkänd" kommunal verksamhet finns det ju många skäl för att säga ja till en försöksverksamhet även inom samordningsförbundet. Skälen är bl.a. att arbetsmarknaden säkert blir svårare att ta sig in på under och efter nuvarande lågkonjunktur för en stor grupp personer eftersom företagen nu ser över sina kostnader mycket noggrant. Vi ser redan en tendens i form av att det är svårare att få praktik i kommuner och privata företag och svårare att få handledare på dessa arbetsplatser till personer som kommer från samordningsförbundens utslussningssystem.

Slutsatsen av detta resonemang är att snabba och oväntade strukturförändringar i samhället skapar ett behov av mer flexibla kriterier för vad som är önskvärda projekt eller motsatsen. Stora förändringar av huvudmännens resurser och personalstaber kan vara ett liknande exempel på nya omvärldsvillkor.

5.5. Samordningsrollen - en tillfällighet?

Samordningsförbundens uppgift är ju att försöka lösa sektoriseringens "förbannelser" genom att skapa nya samordnade rutiner där individernas behov av individuella helhetslösningar bättre än idag kan tillgodoses utan byråkratiskt krångel samt revir- och kompetensstrider. Frågan är om förbundens arbete inom en begränsad period framåt i tiden kan avsluta sin uppgift med en "slutgiltig seger" eller om det finns skäl för att ha en mer permanent sidoordnad projektverksamhet?

Det finns starka argument för båda linjerna. Till det som talar *för* en mer permanent verksamhet hör att:

- ?? den allmänna samhällsutvecklingen är sådan med bl.a. allt större konkurrens på den privata marknaden, snabbare strukturomvandling och knappare offentliga budgetar att det finns en risk för att utslagningen från arbetsmarknaden i många regioner kommer att fortsätta och i värsta fall öka parallellt med att det blir allt svårare för många

människor att etablera sig på arbetsmarknaden. Det kräver sannolikt ett omfattande kontinuerligt arbete med att minska utanförskapet

- ?? ett starkt sektoriserat samhälle som det svenska har principiellt svårt att arbeta helhetsinriktat mellan olika myndigheter och mellan två till tre olika beslutsnivåer
- ?? Den allt tuffare ekonomin i framförallt kommuner och landsting kan riskera att minska alla typer av utvecklingsinsatser av såväl arbetsmetoder som medborgarkontakter
- ?? de ordinära arbetsuppgifterna är idag så tuffa och tiden så knapp inom den offentliga sektorn att man sällan har tid att inom den ramen få tillräckligt med tid till skilda utvecklingsinsatser
- ?? ett samordningsförbund ger personer med helt olika erfarenheter från olika huvudmän chansen att under positiva villkor få utveckla något tillsammans som de var och en har nytta av i sitt ordinarie arbete
- ?? samordningsförbunden med egen budget ger större säkerhet och långsiktighet i ett gemensamt utvecklingsarbete kring människors utanförskap än om man kontinuerligt varje år skall försöka skapa ett ekonomiskt utrymme för skilda framtidssatsningar.

Argumenten *emot* finns också och skulle kunna vara bl.a. följande:

- ?? att en permanent organisation vid sidan om befintliga organisationer minskar intresset att skapa innovativa och utåtriktade arbetsplatser hos huvudmännen inom Finsam
- ?? att det krävs särskilda anslag från huvudmännen för att kunna driva en sidoordnad verksamhet
- ?? att det alltid finns risk för att implementeringen blir ofullständig och mindre effektiv på ordinarie arbetsplatser när enstaka medarbetare i en särskild sidoorganisation får nya erfarenheter och kunskaper som därefter skall integreras hos de övriga i arbetslaget
- ?? att det alltid finns en fara i att skapa särskilda försöksverksamheter, vilka sedan eventuellt skall försöka överleva på längre sikt. Frestelsen blir ofta stor att avsluta en särskild verksamhet som från och till kan verka som om den "tar" resurser från den ordinarie verksamheten.

I det här fallet är det på ett övergripande plan så att Riksdagens beslut om en miljard kronor (fem procent av Försäkringskassans sjukpenningsanslag) till Finsam-processerna redan nu bantats till 250 miljoner per år för samordningsförbundens insatser. När dessa lokala förbund nu blir fler och fler kan detta förhållande hota den befintliga verksamheten om inte staten väsentligt ökar anslagen till sina två aktörer i verksamheten. Resten av miljarden har Försäkringskassan genom centrala beslut destinerat till tre andra insatsområden. Eftersom hela landet inom en inte avlägsen tid sannolikt kommer att täckas av lokala förbund, vilka dessutom hela tiden ökar sina ambitioner och möjligheterna att nå allt fler individer, borde regering och Riksdag öka anslagen och via ett långsiktigt verkande principbeslut skapa hållbara förutsättningar för det lokala arbetet.

Vår slutsats efter att ha studerat NVSam under ett par års tid är att det mesta talar för en fortsatt verksamhet eftersom det trots mycket goda resultat inom NVSam återstår mycket att utveckla och pröva för bl.a. hittills mindre fokuserade personer inom gruppen som befinner sig utanför arbetsmarknaden men gärna skulle vilja vara en del av den.

5.6. Räcker den offentliga sektorn?

Idag är det nästan enbart den offentliga sektorns företrädare som ansvarar för att det görs konstruktiva insatser för att minska antalet människor utanför arbetsmarknaden. Frågan är om inte detta förhållande måste ändras? Vinsterna av att fler människor kan etablera sig på någon

av de fungerande och positiva arbetsmarknaderna, att färre slås ut från företag och kommuner och att det blir enklare och snabbare att ta sig in på arbetsmarknaden efter skador, sjukdomar och företagsnedläggningar tillkommer alla aktörer i samhället. Skall då inte alla aktörer delta i rehabiliteringsarbetet på ett aktivt sätt?

Den som inte har ett ansvar för Finsamprocesserna organisatoriskt, praktiskt och finansiellt kan ju lätt minska intresset att delta i någon del av det långsiktiga arbetet. Huvudfrågan är om de ofta svåra problemen överhuvudtaget kan lösas utan att fler aktörer i samhället deltar? Vi tänker på ideella organisationer som idrotts- och kulturföreningar, föräldragrupper, privata och kooperativa företag, fackföreningar samt andra offentliga förvaltningar än de som agerar inom Finsam. Om alla dessa aktörer engageras på något sätt i både förebyggande arbete som inte minst gäller skolbarnen och stöd till exempelvis det första inträdet på arbetsmarknaden efter studentexamen skulle det sannolikt minska trycket på insatser för olika grupper av vuxna medborgare.

Det finns således starka motiv för att starta en diskussion om NVSam-processens utvidgning och framtida utformning. Inom NVSam har initiativ i denna riktning redan tagits genom inbjudningar till företagen i regionen att delta i gemensamma utbildningar, ett gemensamt EU-projekt mellan Fagersta kommun och de lokala företagen och Fagersta kommuns initiativ att utveckla sociala företag. Vi ser här sannolikt en för alla parter vinnande utveckling, vilken bör stärkas de närmaste åren.

6. Jämfört med andra

I styrelsens direktiv för denna utvärdering önskades beträffande NVSam:s resultat en jämförelse med andra förbunds utvärderingar, vilket vi genomfört genom ett urval av förbund över landet. Rent allmänt kan sägas att det finns vissa svårigheter med jämförelser eftersom ett stort antal förbund organiseras mycket olika med fokus på olika målgrupper. Utvärderingarna är också mycket olikartade i den mån de finns. Generellt tycks gälla att vissa förbund i eller i närheten av universitet och högskolor i flera fall gjort mycket intressanta utvärderingar. Trots det är det svårt att jämföra resultat, effektivitet, långsiktiga effekter och engagemang.

Målen är också formulerade mycket olika, vilket kan kännas lite främmande även om lokalt initierade processer med nödvändighet kanske måste ha den friheten. I förbundet i Västerbergslagen gäller att man skall uppnå att minst 10 % av deltagarna i delprojekten skall vara självförsörjande inom 12 månader och minst 30 % inom 24 månader. I södra Dalarna är det övergripande målet under devisen "Södra Dalarna – en plats för alla" att 25 % av deltagarna skall ha närmat sig arbetsmarknaden efter sex månader och att 15 % (nyligen höjt till 20) skall vara i egen försörjning efter 12 månader.

I NVSam uttrycks de önskade målen separat för varje delprojekt även om samtliga samordnings-förbund har som allmänt mål att minska utanförskapet via ett samordnat arbete mellan fyra olika huvudmän. För t.ex. förbundet i Motala/Vadstena är målet för 2009 formulerat som "att 100 ärenden kan bli aktuella för insatser under verksamhetsåret och att 25 personer går vidare mot arbete/studier". I Jönköping formulerar man mål för varje delprojekt och i Bräcke i Jämtland har man fyra övergripande och allmänna mål och därefter mål för varje delprojekt. Liknande uppläggning finns i Sörmland respektive Haninge i Stockholmsregionen.

Vissa samordningsförbund har fokus mot få grupper som exempelvis arbetslösa personer födda i andra länder eller kvinnor över en viss ålder boende på landsbygden medan andra arbetar med antingen ett praktiskt urval och resursmässigt styrt från alla grupper utanför arbetsmarknaden eller ett flertal väl definierade grupper som NVSam.

Eftersom samtliga förbund uppmanats att arbeta mer ambitiöst med utvärdering av verksamheten pågår en aktivitet där delprojekten i flera kommuner arbetar med "självutvärderingsverktyg" men ännu utan övergripande och samlade utvärderingar (exempelvis i Bräcke, Berg och Strömsund i Jämtland) medan andra gör mer genomarbetade analyser där delprojekten har levererat en ambitiöst sammansatt dokumentation, ofta innehållande gruppens egna värderingar av resultaten.

Det sammanlagda intrycket är att Norra Västmanlands Samordningsförbund står sig mycket väl i jämförelse med bl.a. de ovan nämnda exemplen. Till de mer ambitiösa utvärderingarna hör de som gjorts i bl.a. förbundet i Göteborg Väster med hjälp av forskare från Göteborgs Universitet. Djupintervjuer med deltagare i skilda projekt och analyser av huvudmännens arbete tillhör det mer intressanta.

När det gäller att uppnå uppsatta mål har NVSam jämfört med många andra förbund nått relativt höga i första hand kvantitativa mål. Målen är dock satta för en något begränsad projektperiod där avsaknaden av longitudinella analyser skapar en viss osäkerhet om resultatens långsiktiga hållbarhet. Detta förhållande gäller nästan samtliga förbunds resultat relaterat till uppställda mål och gjorda utvärderingar/uppföljningar.

Det faktum att de statliga myndigheterna Socialstyrelsen, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan ännu inte skapat ett väl fungerande uppföljnings- och jämförelsesystem (kallat SUS) vad gäller resultat och effekter av samordningsarbetet försvårar alla jämförelser över landet och minskar möjligheterna för varje enskilt förbund att snabbare utveckla både arbetsmetoder och kvalificerade utvärderingar. Därför är initiativet att bilda ett nätverk mellan förbunden i landet, där NVSam varit en drivande part, med syftet att på olika sätt stärka och förädla samordningsförbundens arbete ett mycket strategiskt initiativ.

Den ideella organisationen har redan börjat sitt arbete och kan säkert bidra till att såväl lagstiftning som fältmetoder och utvärderingar blir mer ändamålsenliga i syftet att snabbare och effektivare minska gruppen utanför arbetsmarknaden. Samarbetet mellan sex län i Mellansverige med NVSam som en aktör kan spela samma roll, inte minst som ett viktigt komplement till det centrala råd som skapades förra året med SKL som en viktig part.

7. Med blick mot framtiden

Under denna rubrik vill vi ta upp ett antal strategiskt viktiga frågor av betydelse för de lokala samordningsförbundens framtida tillvaro och verksamhet. Vi inleder med några reflektioner kring förbundens koppling till de människor vars intressen Finsam-insatserna i första inriktas mot. Frågan är om lokala förbund har fördelar gentemot större organisationer när det gäller att nå samtliga aktuella grupper?

7.1. Storförbund eller lokalt styrd samordning?

Det har på olika håll i landet förts en diskussion om det är rimligt och effektivt att ha lokala samordningsförbund för en enda eller en liten grupp av kommuner jämfört med att ha ett större förbund för ett helt län eller kanske i ett ännu större område. Utgångspunkten för de samtal i frågan som vi som skrivit denna rapport har fått del av verkar i första hand vara att vissa av huvudmännen har svårt att hinna med ett rimligt och aktivt deltagande i den lokala processen och att samma intressenter gärna vill ha ett "NVSam-projekt" i länets samtliga kommuner med tillhörande huvudmannaengagemang. Argument för lägre administrativa kostnader i ett storförbund har också förts fram.

Det är inte svårt att förstå argumentationen för dessa senare synpunkter men frågan är om man inte måste ha en annan utgångspunkt – nämligen vad som är mest effektivt sett från enskilda individers synpunkt och allmänna förutsättningar för ett bra resultat. De grupper som NVSam vänder sig till är inte särskilt "lättfångade" utan har i många fall dragit sig undan från myndigheter men också olika sociala nätverk. De känner sig inte sällan "brända" i relationer med skilda myndigheter. Vi ser av flera lyckade projekt inom NVSam att det krävs många insatser under lång tid för att olika personer (de mest "svårfångade") dels skall komma till delprojektens samlingar och aktiviteter och dels på ett mer positivt sätt ta till sig olika personliga utvecklingsmöjligheter på allvar.

En förutsättning för de i denna rapport konstaterade goda resultaten är att ansvariga personer finns lättillgängliga i den lokala miljön med små reseavstånd och täta och ofta integrerade möten. Den goda sammanhållning som finns bland ansvariga personer från projektledare i skilda delprojekt till styrelsen har säkert gynnats av täta kontakter, trygghet i relationerna, hög närbarhet och stort gemensamt uppbyggt engagemang. Att bryta denna positiva och väl uppbyggda miljö via ett enda länsamordningsförbund eller en gemensam styrelse för flera lokala samordningsförbund i Västmanland kan äventyra en del av NVSam:s goda uppnådda resultat.

En möjlighet att lösa de praktiska svårigheter som formulerats från några företrädare för huvudmännen kan givetvis vara att involvera fler medarbetare från huvudmännen i processens lednings- och beslutssamtal samt gruppmöten och därmed inte riskera att främst individernas "närhetskvaliteter" rubbas. Om fler företrädare för huvudmännen deltar i det konkreta samordningsarbetet klarar man också att alltid ha någon person från verksamheten närvarande när den ordinarie medlemmen fått förhinder. En sådan ordning torde också underlätta en starkare kontinuitet i arbetet. Med en bra och utlovad implementering av processens vunna och goda erfarenheter i varje huvudmannaorganisation torde detta problem gå att lösa.

En sådan fortsatt organisationsmodell behöver på intet sätt utesluta att NVSam-engagerade personer har tätare kontakter med andra samordningsförbund, vilket redan är ett faktum, eller att Västmanland har ett övergripande processparaply för hela länet. Samordnarens och styrelseordförandens engagemang i det nybildade nationella nätverket för idag drygt 30 lokala förbund i hela landet visar NVSam:s utåtriktade och breda perspektiv. Erfarenheter därifrån stärker dessutom säkert arbetet i NVSam-processen. Med lokalt väl fungerande och successivt utvecklade delprojekt får det eventuellt regionalt organiserade samordningsarbetet sannolikt en större kvalitet. De eftersträfvade goda resultaten skall ju uppnås lokalt oavsett vilken individ, kommun, plats eller myndighet det handlar om.

7.2. Behövs en vidgning av ”samordningsfamiljen”?

Den inledningsvis formulerade frågan om hur långt man kan nå via en samordning av skilda rehabiliteringsinsatser genom arbete inom den offentliga förvaltningssfären är en berättigad fråga. Det finns alltid en anledning att ställa frågor om vad de offentliga organisationerna kan göra för att lösa olika problem och det är lika naturligt att fundera över vad civilsamhället i övrigt kan bidra med i fråga om kunskaper, resurser och metoder.

NVSam-processen har ju under sina fyra verksamhetsår visat att det finns mer att göra inom den fyrklöver som engagerat sig i arbetet. Det visar ju resultaten av insatserna. Det går givetvis att vässa vissa metoder, pröva nya grepp för att nå och motivera människor, bredda de kvantitativa insatserna och engagera fler medarbetare i arbetet med en mer och mer avancerad arbets- och studieinriktad rehabilitering. Detta sker ju också inom NVSam och det krävs längre tid för att nå nya och tuffare mål.

Det kanske också finns fler grenar på de statliga och kommunala träden som kan engageras i arbetet. Fler specialistläkare kan göra stor nytta i vissa sammanhang och exempelvis den kommunala skolans många skickliga lärare kan ges större nyckelroller i barns och ungdomars utveckling. Polismyndigheten är en annan gren av den statliga servicen som kan spela en mer aktiv och förebyggande roll i likhet med personer som arbetar med entreprenörskap och landsbygdsutveckling i kommunerna. Initiativ i denna riktning tror vi skulle vara värdefullt när NVSam nu går in i ”andra andningen”.

En inte oväsentlig del av den problematik som medverkar till utanförskap hos individer har sin grund i uppväxtvillkoren – i familjer, kamratkretsar och i skolan men också på arbetsplatserna efter att man lämnat grundutbildningen bakom sig. I dessa miljöer finns stora och viktiga resurser som alltför sällan tas till vara eller kanske missköts. Det kan drabba unga individer för livet.

En möjlig utveckling av NVSam-processen kan vara att samverka mer med idrotts- och kulturföreningar, föräldra- och kvartersgrupper, utvecklingsgrupper på landsbygden och naturligtvis skolans hela personaluppsättning. Föräldraskapet behöver också stärkas och där finns bra förebilder inom landet. En sådan utvidgning av samordningsarbetet går mycket längre än gällande direktiv för förbunden men har säkert flera nycklar till ännu större framgångar de kommande åren. En sådan ambitionshöjning kräver givetvis mer resurser utöver de som redan idag mobiliseras för viktiga barn- och ungdomssatsningar även om det viktigaste är att samverka mellan vuxna med skilda kompetenser inom ramen för den aktivitet som redan är igång.

Arbetsmarknadens funktionssätt är som alla vet nu mycket annorlunda än den var för fyrtio/femtio år sedan. Förr kunde företagen och offentliga förvaltningar erbjuda bra arbeten i relativt stor omfattning för personer med skilda funktionshinder. Idag är detta i flertalet fall inte ett realistiskt alternativ om än lika önskvärt som förr. Att närma sig arbetsmarknadens olika aktörer från företagsledning, fack, företagshälsovården, lokala företagareföreningar och kommunernas näringslivskontor är utan tvivel nödvändigt om samordningsarbetets mål skall kunna uppnås för ännu fler människor. I en lågkonjunktur, som dessutom kommer att ”stämpla ut” en rad olika och lättare servicejobb, blir det än mer tvingande när ribborna i samordningsarbetet skall höjas.

7.3. Företag och verksamheter med alternativa vinstmål

I NVSam-processen tas det för närvarande initiativ via aktörer i främst Fagersta kommun för att bygga upp nya företag eller verksamheter som vi ibland kallar ”sociala företag”. Ofta drivs dessa företag/verksamheter i kooperativ form som ekonomiska föreningar utan primära krav på företagsekonomiska överskott. Vi är övertygade om att detta är en viktig väg att pröva inom ramen för NVSam-arbetet. Skälen är flera.

Arbetsmarknaden är numera så tuff och konkurrenspräglad att det blir svårt för relativt stora grupper av människor att vistas på konkurrensutsatta arbetsmarknader. Den offentliga sektorn är visserligen stor i omfattning men framtiden kommer säkert att präglas av höga kompetens- och utbildningskrav, vilket minskar chanserna att rymma många personer med lägre utbildning.

På kort sikt tvingas man acceptera denna verklighet men på längre sikt finns anledning att diskutera på vilket sätt den breda arbetsmarknaden kan och bör påbörja en tydlig utveckling mot att anpassa sig till hela samhällets befolkning och arbetskraft. Det handlar inte bara om rättvisa och allas lika chanser utan kanske framförallt om samhällets sårbarhet och sociala/politiska stabilitet.

De socialt inriktade företagen är ju inte i första hand en arena för dem som har svårt att etablera sig på den ordinära arbetsmarknaden. Vi har ett faktiskt behov av företag och verksamheter som tar sig an nya servicebehov, vissa småskaliga servicefunktioner, kompletterar de kommersiella företagen och som sköter verksamheter/produktion av främst vissa tjänster där sociala och ideella mål är viktigast.

Att på allvar förena NVSam-målen med behovet av fler socialt inriktade företag kan bli en allt viktigare ingrediens i den arsenal av rehabiliteringsinstrument som är väl kända i norra Västmanlands kommuner. Även i andra samordningsförbund som i Göteborg och södra Dalarna är sociala företag redan i verksamhet eller på planeringsstadiet

7.4. Det sektoriserade samhällets förbannelser

I ett samhälle som det svenska där vi sektoriserat i första hand den offentliga sektorn på alla nivåer är det svårt att skapa helhetslösningar för både individer och hushåll men även företag och andra organisationer. Den medborgarinriktade servicen sköts av många olika organ på skilda nivåer eftersom varje liten funktion har ett eget ansvarigt organ. I en sådan struktur är det lätt att individerna hamnar mellan stolarna och inte får det helhetsinriktade stöd eller den helhetsinriktade service som de önskar. Utgångspunkten blir i praktiken inte medborgarnas behov och önskemål utan vad olika sektorsorgan ”kan erbjuda” individen

Sektoriseringen av den offentliga sektorns service och arbete medför en rad nackdelar som:

- ?? Att inte någon får ett helhetsansvar för exempelvis att lösa arbetsmarknadens problem
- ?? Att varje helhet styckas sönder för att om möjligt lösas med mängder av instrument, vilka dessutom inte alltid samverkar utan tvärtom
- ?? Att styrningen blir svår eller omöjlig
- ?? Att kostnaderna för att lösa olika problem och nå skilda mål blir höga
- ?? Att det blir svårt att ta samlade grepp på en större fråga som landsbygdens utveckling
- ?? Att medborgarna får problem med att få en vettig information och överblick över systemet
- ?? Att samverkan mellan olika sektorer försvåras eller omöjliggörs.

NVSam arbetar tvärsektoriellt och skall stimulera åtminstone 4-6 olika sektorsansvariga att samverka för att åstadkomma väl genomtänkta och fungerande helhetslösningar för t.ex. arbetslösa personer samtidigt som varje sektorsorgan har ansvaret för att lösningarna blir fullgoda. Eftersom varje sektorsorgan premieras och belönas efter sina egna mål och lösningar finns det inte något större inbyggt och avgörande intresse att skapa bra helhetslösningar som dessutom kanske andra berörda organ får den största förtjänsten av.

På lokal nivå kan man säkert via den nya arena som samordningsförbunden skapat få till stånd gemensamma lösningar men dessa kan hindras om den centralt styrda organisationen inte förstår eller underlättar de förändringar som behövs i den lokalt placerade serviceorganisationen. Samordningsförbundens lokala utvecklings- och förändringsprocesser skapar i många avseenden helt nya och mer kvalificerade lösningar med hjälp av mycket aktiva medarbetare hos huvudmännen. Om dessa nya kunskaper och metoder därefter inte ryms i de befintliga aktörernas egna organisationer på grund av en stark och något cementserad struktur blir kunskaperna ”flyktiga” och kortvariga, hindras implementeringen och bryts de aktiva och engagerade medarbetarnas entusiasm, framtidstro och förmåga att åstadkomma bra resultat och sprida sina erfarenheter.

Det finns en diskussion om sektoriseringens inneboende begränsningar och konfliktskapande roll på flera håll i samhället. SKL:s förslag om ”en dörr in”-lösningar hör hit och är ett uttryck för att man måste underlätta ett helhetsinriktat arbetssätt mot de grupper och individer som mest av alla behöver samhällets stöd till ett bättre liv. Enskilda kommuner laborerar med att skapa helhetsinriktade lösningar via gemensamma beslutsmöten och inom de politiska partierna finns det resonemang om att minska sektoriseringen av den offentliga sektorn genom bl.a. nedläggning av vissa myndigheter till fördel för nya helhetsinriktade aktörer. Inom den statliga kommunikationssektorn är sådana lösningar redan på gång.

Inom Finsamverksamheterna finns det många konkreta exempel på att samordnade lösningar skapar bättre resultat och effektivare resursanvändning, vilket torde vara bra åskådningsexempel på behovet av samordnade system inom offentlig sektor. Erfarenheterna från NVSam i Fagerstaregionen kan av dessa anledningar vara en utmärkt källa till samtal om hela den offentliga sektorns förmåga att lösa dagens stora sociala problem och morgondagens utmaningar på arbetsmarknaden på vettiga villkor.