

Framtidens Finsam



nns

nationella nätverket för
samordningsförbund



Medfinansieras av
Europeiska unionen

Innehåll

Inledning.....	4
Sammanfattning	5
Våra förslag för framtidens Finsam - kortversion	6
Våra förslag för framtidens Finsam.....	8
Värna lagstiftningens ursprungliga intentioner	8
Finsam är ett verktyg för både arbetsmarknads- och socialpolitiken.....	9
Modernisering av språkbruk och arbetsätt	10
Lagen om finansiell samordning – en rättighetsbaserad lagstiftning.....	11
En kärna av evidensbaserade metoder	12
Flexibel och situationsanpassad samverkan - behov framför organisation	13
Arena för gemensamt lärande och utveckling av nuvarande strukturer	14
Nationellt stöd med fokus på bästa tillgängliga kunskap	15
Medel och finansiering som motsvarar behoven.....	16
Vad kan vi göra redan idag?	18
Bilaga 1: Metoder och arbetsätt som ger resultat.....	20



Inledning

Välfärden står inför stora problem där färre ska göra mer samtidigt som digitaliseringen ännu inte erbjudit de stora effektiviseringar som det var tänkt. Utanförskapets uttryck talar också sitt tydliga språk. Vi möts ständigt av berättelser från personer som inte upplever sig ha fått den hjälp de behöver, när den behövs. Människor som upplever att systemet är oförutsägbart och godtyckligt, rentav fientligt, trots att samhällets tjänster ökat lavinartat sedan 1990-talet. Men de förändringar som görs i nuvarande system innebär inte sällan ökad byråkrati och minskad tydlighet istället för tvärtom.

Vi tror att den finansiella samordningen som idé är viktigare nu än någonsin. Men kanske behöver den ske i en annan form, med tydligare intentioner och med fler inblandade aktörer som bidrar med nya perspektiv och erfarenheter på hur vi tillsammans kan lösa de utmaningar vi just nu befinner oss i. Kanske är det till och med dags att gå tillbaka till ritbordet igen - börja skissa på en helt ny idé om hur samhällets erbjudande till medborgarna bör se ut.

I arbetet med den här texten hamnade vi ofta i stora frågor. Om Finsams syfte och roll, om ”nytta”, om vilket samhälle vi vill ha och leva i. Våra förslag bygger på tankar om en välfärd närmare medborgarnas behov och faktiska efterfrågan. En välfärd där våra gemensamma resurser används klokt och smart, och där målet är tydligt - att fler ska få möjlighet till arbete och egen försörjning genom innovativ och ändamålsenlig resursfördelning, samordning och samverkan.

Visionen bygger på samordningsförbundens samlade erfarenhet av att administrera, förvalta och finansiera Finsam under de senaste 20

åren. Vi har också lutat oss mot alla möten vi genom åren haft med Finsams så kallade målgrupper - personer som av olika anledningar hamnat utanför arbetsmarknaden. Deras återkommande berättelse handlar om en sak; viljan att vara med och bidra i arbetslivet. Samtidigt vittnar många om ett välfärdssystem som grusar ambitionen. Ett system där personer bollas fram och tillbaka mellan olika aktörers ansvarsområden och ersättningslag. Där regler och förväntningar upplevs snåriga och godtyckliga. Ett system där hjälpen uteblir, kommer för sent eller i fel form.

I skrivande stund sker stora förändringar inom den finansiella samordningen. I mars 2024 fick Försäkringskassans i uppdrag att analysera behoven av en översyn av Finsam-lagstiftningen. NNS ser med tillförsikt fram emot tjugo år till av samordning och samverkan inom arbetsmarknadsområdet. Vi hoppas att de förändringar som nu sker kommer att ligga till grund för en vitaliserad och slagkraftig finansiell samordning med ökat fokus på människors möjligheter att kunna finna, få och behålla ett arbete - oberoende av vem man är och vilken ryggsäck man har.

Flera av våra förslag innebär justeringar i det system vi har idag. Det är ett medvetet val. I tider av förändring är det viktigt att våga tänka nytt och annorlunda. Förslagen riktar också ljuset mot oss själva, vi som är satta att besluta om, förvalta och administrera våra gemensamma medel. Flera av förslagen kräver att vi ändrar på oss. Skrämmande och utmanande, men vi tror att det är nödvändigt.

Sammanfattning

Nationella nätverket för samordningsförbund (NNS) har under perioden oktober 2023 – oktober 2024 bedrivit en förstudie inom området utvecklad samverkan mellan myndigheter och organisationer inom kompetensförsörjning, livslångt lärande och social hållbarhet. Syftet har varit att undersöka hur lagen om finansiell samordning och samordningsförbunden bättre kan bidra till att lösa de utmaningar vi ser för stora grupper på arbetsmarknaden. Förstudien har medfinansierats av Europeiska Socialfonden.

Lagen om finansiell samordning trädde i kraft 2004 för att lösa de problem som uppstår i en sektoriserad välfärd. Inom ett flexibelt, gemensamt och lokalt anpassat lagutrymme skulle Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommuner och regioner ges möjlighet att samordna sitt arbete. Det övergripande syftet var en mer effektiv resursanvändning och att människor i utanförskap skulle ges bättre möjligheter att inträda på eller återgå till arbetsmarknaden.

Men trots 20 år av finansiell samordning har det gemensamma lagutrymmet förblivit underutnyttjat. I förstudiens fördjupande problemanalys upptäckte vi tre hinder till varför den finansiella samordningen inte används i högre utsträckning och på det sätt som var lagstiftarens ursprungliga intentioner. Vi upptäckte att:

- Det finns en okunskap och osäkerhet om lagstiftarens ursprungliga intentioner, både bland beslutsfattare och hos våra medlemsaktörer.

- Organiseringen av den finansiella samordningen ger Finsam en för snäv inramning och
- Lagens delvis föråldrade perspektiv ger ett begränsat utrymme att lösa de utmaningar vi ser på arbetsmarknaden idag.

Förstudien resulterade i ett stort antal dialoger och aktiviteter tillsammans med medlemmar, nyckelaktörer, politiker och beslutsfattare. För att samla den kunskap som kommit fram under arbetet har NNS tagit fram två kortfattade skrifter. Historien om Finsam ger en tillbakablick och sammanfattande bild av lagens förarbeten och dess ursprungliga syfte. Visionen om Framtidens Finsam vill inspirera lokala styrelser, politiker och beslutsfattare till att använda och utveckla den finansiella samordningen.

Med resultaten från förstudien vill vi bidra till en levande dialog om hur den finansiella samordningen bättre kan användas för att lösa komplexa utmaningar på arbetsmarknaden. Genom en moderniserad lagstiftning och ett gemensamt åtagande med tydligare fokus på arbetsmarknaden för kommuner, regioner, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen tror vi att Finsam kan vara en nyckel till att åstadkomma den förflyttning från utanförskap till inkludering i arbetslivet vi så väl behöver.

Våra förslag för framtidens Finsam - kortversion

- Att värna lagstiftningens ursprungliga intentioner om en effektiv resursanvändning och att underlätta övergången från utanförskap till egen försörjning, med den enskildes behov i fokus.
- Att Finsam är ett verktyg för både arbetsmarknads- och socialpolitiken. Den statliga styrningen bör ske genom sakpolitiskt samråd mellan berörda departement.
- Att det behövs en modernisering av språkbruk och arbetssätt. Vi föreslår att använda ordet "inkludering" istället för "rehabilitering".
- Att lagen om finansiell samordning ytterst är en rättighetsbaserad lagstiftning. Därför behövs ett större fokus på medborgarens rättigheter i tillämpningen.
- Att samverkan inom Finsam behöver vara flexibel, situationsanpassad och sätta medborgarnas behov i första rummet.
- Att evidensbaserade metoder som leder till arbete bör utgöra Finsams gemensamma kärna.
- Att Finsam är en arena för gemensamt lärande. Arbetet bör utveckla de ordinarie strukturerna för att, på sikt, täppa till de luckor som uppstår i en sektoriserad välfärd.
- Att den finansiella samordningen behöver kompletteras med ett nationellt och oberoende kunskapsstöd, nära kopplat till forskningen. Den finansiella samordningen behöver också följas upp genom oberoende tillsyn.
- Att medelstildelningen behöver motsvara behoven. Extern finansiering behöver återigen bli möjlig.



Våra förslag för framtidens Finsam



Värna lagstiftningens ursprungliga intentioner

Samordningsförbunden är en unik arena där stat, kommun och region möts vid ett och samma bord för att hitta vägar från utanförskap till arbete för den enskilde och stödja en mer ändamålsenlig användning av samhällets gemensamma resurser. Vi tror på kraften i en lagstiftning som möjliggör utan att sätta snäva regler kring vem, vad och hur. Det lokala perspektivet, tolkningsutrymmet och handlingskraften måste värnas. Samtidigt ska unika värden som jämlikhet, jämställdhet och fokus på den enskilde fortsätta vara i centrum för Finsam.

Myndigheter behöver ha möjlighet att medverka inom lokalt beslutade arbetssätt, projekt och insatser, även om det innebär att man under en period jobbar på ett annat sätt än vad som framgår av centralt styrda processer. Man måste i den finansiella samordningen kunna pröva nytt och agera utifrån ett lokalt

perspektiv, med invånarnas bästa för ögonen. Därför behöver det göras tydligt på vilket sätt lagen om finansiell samordning förhåller sig till respektive parts lagstiftning - och till medborgarnas rättigheter - i styrningen av förbunden.

I den bästa av världar skulle vi först fråga oss - vad behöver vi göra tillsammans istället för att snegla på vad det egna regelverket medger och inte. Finsam ska ju vara ett sätt att lösa gemensamma problem, över organisatoriska och strukturella gränser. Samordning och samverkan inom Finsam ska leda till fler och långsiktigt hållbara möjligheter till arbete och studier för dem i behov av samordnat stöd. Då behövs också en lagstiftning som säger just det; i Finsam gäller samordning och samverkan först - det egna uppdraget kommer i andra hand.

Finsam är ett verktyg för både arbetsmarknads- och socialpolitiken

I vår vision är den finansiella samordningen ett verktyg för både arbetsmarknadspolitiken - och socialpolitiken. Vi menar att nuvarande organisering under Socialdepartementet och med Försäkringskassan som ordförande i Nationella Rådet, ansvarig för den statliga medelstilldelningen och återrapportering ger Finsam ett olyckligt fokus på sjukdom, ohälsa och rehabilitering framför möjligheter på arbetsmarknaden. Organiseringen är en rest från Finsams start, då ohälsotalen skenade till följd av 1990-talets arbetsmarknadskris och en alltför generös tillämpning av sjukförsäkringen. Där är vi inte idag.

Om vi menar allvar med intentionen att fler ska få möjlighet att finna, få och behålla ett arbete borde styrningen av den finansiella samordningen istället ske genom departementsgemensam samverkan, precis som i de inledande socsam-försöken. Vi ser också att Arbetsmarknadsdepartementet och Socialdepartementet tillsammans är mer naturliga som statliga förvaltare av Finsam. Framför allt eftersom stora grupper som under 1990-talet återfanns hos Försäkringskassan idag syns i Arbetsförmedlingens statistik för långtidsarbetslösa.

Det går att göra mer för att säkerställa att personer utanför arbetsmarknaden blir en del av den reguljära arbetskraften och till samma villkor som andra. För att åstadkomma en sådan förändring behöver arbetsmarknadens parter bli naturliga samverkanspartners, både i den finansiella samordningen och i det ordinarie arbetet hos Arbetsförmedlingen och på kommunernas arbetsmarknadsenheter. Kunskapen om arbetsmarknadens förutsättningar och behov behöver förenas med

kunskapen om vad den enskilde behöver för att kunna jobba på toppen av sin förmåga och utifrån sina unika förutsättningar.

Fler satsningar behöver också ske för att erbjuda riktiga arbeten på riktiga arbetsplatser, där behovet av stöd analyseras utifrån den faktiska arbetssituationen istället för i kartläggningar och förrehabiliterande insatser. Arbetsgivare kan behöva stöd i utformningen av mer inkluderande rekryteringsprocesser, arbetsmiljöer och förhållningssätt - på samma sätt som den blivande kollegan kan behöva ett individuellt stöd och hjälpmedel. Först när sådana organisatoriska, strukturella och individuella insatser kombineras når vi en arbetsmarknad som har plats för fler.



Modernisering av språkbruk och arbetssätt

Rehabilitering är ett ofta förekommande ord i den finansiella samordningen. Begreppet återfinns också i lagen om finansiell samordning. Vi menar att termen behöver kompletteras med en bredare förståelse av mekanismerna bakom varför stora grupper idag lämnas utanför arbetsmarknaden. Rehabilitering kastar ljuset på den enskilde, men utesluter viktiga - ofta avgörande - faktorer i miljön.

Många av de personer vi möter i samordningsförbundsfinansierade insatser lever med diagnoser och tillstånd som är bestående. En psykossjukdom eller intellektuell funktionsnedsättning kan inte rehabiliteras bort på samma sätt som ett benbrott, men med rätt stöd och i rätt miljö är arbete ändå möjligt. För den som är ny i Sverige och vars arbetshinder främst består av att man (ännu) inte pratar svenska eller inte har erfarenhet av svensk arbetsmarknad och arbetsvillkor är rehabiliteringsbegreppet inte alltid användbart. Den här målgruppen har blivit en allt större andel av den potentiella arbetskraft som parterna skulle behöva möta tillsammans. Insatser som både erbjuder språkträning, fokus på hälsa och arbete ger betydligt bättre resultat än om varje del erbjuds separat.

För att åstadkomma en verklig förändring på arbetsmarknaden behöver också den förändras. I visionen om Framtidens Finsam väljer vi därför att prata om inkludering framför rehabilitering. Inkludering förutsätter både stöd och hjälpmedel till den enskilde, men också förändringar i arbetsmiljö, hos chefer, hos kollegor, hos dem som beslutar om och genomför insatser och stöd. Frågan om inkludering på arbetsmarknaden är ett gemensamt och rörligt åtagande utan skarpa gränser. Huvudproblemen kan se olika ut var i landet vi befinner oss. För att lyckas behöver vi alltså vara flexibla i vilka vi samverkar med, och hur.

Ett fokus på inkludering kastar också ljuset på hindrande faktorer - exkludering. I bästa fall handlar exkludering om okunskap och ovana, i värsta fall om diskriminering. Många av dem vi möter delar tyvärr erfarenheten av att stängas ute från arbetsmarknaden, eller erbjudas sämre villkor och stöd. Detta behöver också adresseras och tas omhand.



Lagen om finansiell samordning – en rättighetsbaserad lagstiftning

Den finansiella samordningen ska, som det står i lagens förarbeten, bidra till att människor får tillgång till det stöd de har rätt till, men riskerar att inte få. Vi menar att den här skrivningen förtjänar ett långt större utrymme och reflektion. Särskilt i ljuset av att Sverige under 1990 och 2000-talet har tillträtt och är folkrättsligt bundet av sju av FN:s konventioner om mänskliga rättigheter. I Finsam möter vi stora grupper av människor som har erfarenhet av, eller riskerar att utsättas för, diskriminering. Vi behöver därför gå till botten med hur skrivningen om rättigheter ska tolkas och tas omhand.

Personer med erfarenhet av diskriminering och stigmatisering har ofta en låg tilltro till sina egna möjligheter att få ett arbete. Flera studier har visat att handläggarens inställning till den sökandes förmåga är avgörande för att denne också i slutändan ska kunna få ett jobb. Handläggaren behöver därför arbeta aktivt med både sig själv, och med den sökandes tilltro till sina egna förmågor. Men forskningen har också visat oss att de som beslutar om, och ger

tillgång till, ett samordnat stöd kan utgöra ett potentiellt hinder. Vi vet att fördomar tyvärr kan bli styrande om de tillåts ta plats. I ett system där enskilda handläggare sätts att välja ut vilka som bör få tillgång till stöd, och som samtidigt premierar snabba resultat och ”pinnar”, tenderar personer med komplex problematik att hamna långt bak i kön. Detta drabbar utsatta grupper särskilt hårt.

För att åstadkomma förflyttningar på arbetsmarknaden behöver vi alltså jobba från tre håll. Dels med den enskilde, dels med arbetsmarknaden - men också med oss själva. Vi behöver också säkerställa att de insatser som finansieras för utsatta grupper tar sikte på att stärka medborgares möjligheter till självbestämmande och autonomi. Genom att stödja processen att kunna fatta egna och välinformerade beslut, stärks förmågan att stå på egna ben. Då ökar förutsättningarna för självständighet, och behovet av stöd minskar över tid. På så sätt skapas vinster för både medborgare och välfärd.



En kärna av evidensbaserade metoder

I vårt framtida Finsam ser vi att evidensbaserade arbetssätt och metoder bör ingå som en gemensam grund i samordningsportföljen.¹ Här handlar det inte om att samordningsförbunden ska ”äga” metoderna och bedriva verksamhet. Istället bör beslutsfattare ta sikte på det som lagen är till för; det vill säga att genom (om)fördelning av resurser mellan kommun, region och stat se till att människor får det stöd de har rätt till - men riskerar att inte få.

Supported Employment (och IPS), Case Management, BIP och jämställd etablering/matchning från dag 1 är alla exempel på arbetssätt och metoder med god evidens. Flera kommuner erbjuder redan klienter inom socialtjänsten stöd som mer eller mindre liknar en del av dessa metoder. Men kommunernas implementering innebär att det i första hand är den egna målgruppen som erbjuds evidensbaserade arbetssätt, medan långtidssjukskrivna, personer med sjuk- och aktivitetsersättning och arbetssökande hos Arbetsförmedlingen inte ges samma möjligheter. Inte på grund av att personer i dessa försörjningskategorier inte kan eller vill arbeta, utan för att det stöd som skulle behövas för att göra det möjligt inte finns tillgängligt för dem.

Ett känt problem vid implementering av integrerade metoder är att ursprungsidén, att verksamheter jobbar tillsammans runt den enskilde, eroderas när en enskild aktör tar huvudansvaret. Ett särskilt viktigt bidrag skulle därför vara att placera metoder som kräver delat huvudmannaskap inom den finansiella samordningen, med ingående parter som gemensamma ägare och ansvariga för det

operativa arbetet. IPS och Case Manager (personligt ombud) är två sådana exempel. Genom finansiell samordning skulle de här metoderna kunna erbjudas mer jämlikt över landet. De skulle också kunna komma fler personer till gagn, till exempel dem som helt står utanför offentlig försörjning och därför inte ”tillhör” någon aktör. Vi ser att möjligheten till samägande skulle hjälpa aktörerna att prioritera rätt målgrupper - det vill säga i första hand dem som vi vet att metoderna fungerar för. Då blir samordningsförbunden en arena som tillhandahåller ett forum och en plattform för gemensamt och likvärdigt ägande, samtidigt som respektive part får möjlighet att bidra i den verksamhet som bedrivs tillsammans.



¹ Du hittar en kort beskrivning av de metoder som nämns under rubriken Vilka metoder ger resultat?

Flexibel och situationsanpassad samverkan - behov framför organisation

Finsam-lagstiftningen är ett försök att komma tillrätta med de hinder som uppstår på vägen mot arbete i en välfärd där flera aktörer delar på ansvarsområden. När Finsam fungerar som bäst är vi en arena där vi gemensamt ta oss an utmaningen att fler får möjlighet till egen försörjning. Då blir den finansiella samordningen en plattform där vi hittar nya lösningar på gamla problem, och där vi inspireras av och tar lärdom från flera perspektiv, inte minst medborgarnas.

Ordinarie verksamhet styrs inte sällan av mål som krockar - både med varandra och med dem i den finansiella samordningen. I värsta fall blir respektive organisations syfte, mål och aktuella prioriteringar styrande vid förhandlingsbordet. Då flyttas fokus från individ till organisation, eller stannar i ett konstaterande i vad som redan görs och finns. Människors behov formuleras utifrån vad som passar in i befintligt system, istället för tvärtom.

Vi ser att Finsams syfte och mål involverar fler än kommun, region, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Privata, ideella och idéburna aktörer är idag leverantörer av välfärdstjänster, och erbjuder ofta ett mer individanpassat stöd än vad offentlig sektor mäktar med. Intresseorganisationer kan bidra med viktig kunskap om förutsättningar och hinder för målgrupper som vi ofta möter i den finansiella samordningen. Arbetsgivare och arbetsmarknadens parter blir nyckelaktörer i ett Finsam vars syfte är att åstadkomma en ökad inkludering på arbetsmarknaden.

Vi får inte heller glömma att vi i den finansiella samordningen möter stora grupper av människor med lång erfarenhet av vårt gemensamma välfärdssystem. De sitter på en guldgruva av erfarenheter om vad som fungerar och inte, och kan lära oss om hur ett system som sätter behov framför organisation skulle kunna se ut. Genom att ta lärdom av deras erfarenheter och involvera medborgare i designen av nya insatser har vi stora möjligheter att utveckla stödformer som också efterfrågas och ger resultat.

Den lokala och demokratiska struktur som Finsam står för har ett stort värde. NNS är måna om att värna den lokala förankringen och varje samordningsförbunds frihet att utforma samverkan utifrån de förutsättningar som råder i det egna geografiska området. Samtidigt pekar det mesta åt att vi i vissa fall skulle kunna vinna stort på att arbeta mer enhetligt och över kommungränser. Redan idag finns flera exempel på hur regional samverkan gynnar både den egna och den gemensamma kapaciteten. Men förbundens arbete över kommungränserna behöver kopplas ihop med andra regionala strategier för att vinna genomslag. Invånares hälsa och möjlighet till arbete är två exempel på strategier där också dem med samordnade behov behöver beaktas.

Arena för gemensamt lärande och utveckling av nuvarande strukturer

Välfärdens skarvar är inte statiska. De går att förändra. Därför behöver vi tillsammans lära oss mer om hur ett framtida system som både är resurseffektivt och där glappen har minskat bör se ut. För det behövs tydliga incitament för varje aktör att se nyttan med att utveckla ordinarie verksamhet så att den också uppfyller behoven hos dem som just nu hamnat mellan stolarna. Finsam bör vara samverkansformen för att testa hur en sådan välfärd skulle kunna se ut.

Förbunden är numera en väl etablerad infrastruktur som möjliggör samordning och samarbete i flera dimensioner. Men trots de goda resultaten och alla insikter som gjorts har lärdomarna från Finsam haft liten inverkan på respektive aktörs uppdrag och arbetssätt. Trots innovativa och mycket framgångsrika projekt tenderar även riktigt bra att lösningar komma och gå. Många vittnar om känslan av att ”uppfinna hjulet” om och om igen. Det saknas både struktur och incitament för lärande och kunskapsöverföring mellan samordningsförbundsfinansierade insatser och ordinarie verksamhet. Här har alltså ett av Finsams viktigaste områden - det att utveckla ordinarie strukturer - gått förlorat. Efter avslutade satsningar går vi vidare till nya, utan att på allvar se över och förändra de strukturer där mellanrummen uppstår. Projekten förblir projekt, samtidigt som problemen i ordinarie verksamhetens mellanrum fortsätter.

Lyckade utvecklingsinitiativ behöver granskas och utvärderas på ett sätt som tar sikte på möjliga vinster; för den enskilde, för kommunen och för samhället i stort. Därför behövs

ett nationellt stöd men också styrning kring vilka lokala initiativ som skulle kunna skalas upp, testas och implementeras på bredare front. Det behövs tydligare bryggor mellan den finansiella samordningen, myndigheternas analysavdelningar, forskning och praktik. Resultaten från lyckade lokala och regionala satsningar behöver tas omhand på ett sätt som ger utveckling av vårt ordinarie välfärdsystem – också på statlig nivå.

Hur många personer som rört sig från en försörjningskategori till en annan är irrelevant ur ett samhällsperspektiv, så länge kostnaden för skattebetalaren är densamma. Det vi istället vill veta är hur vi tillsammans stödjer en effektiv resursanvändning av våra gemensamma medel och en förflyttning från utanförskap till arbete. Vi behöver också lära oss mer om vad vi kan göra för att effekten ska hålla över tid. Ett framtida nationellt system för uppföljning behöver därför ta sikte på att besvara hur många som kommit i arbete, om de lyckats stanna på arbetsmarknaden över tid och vilka hinder som uppstått på vägen dit.

För att verkligen förstå orsakerna till utanförskapet behöver vi också lära oss mer om när och varför stödet till personer med komplexa behov inte fungerar. Genom att systematiskt samla in och analysera brister kan vi tillsammans och var för sig bli bättre på att erbjuda stöd som också fungerar för användaren. Då får vi också förutsättningar att veta att det vi gör inom den finansiella samordningen faktiskt ger de effekter vi vill, och kanske – på sikt – en välfärd där Finsam inte ens behövs.

Nationellt stöd med fokus på bästa tillgängliga kunskap

Samordningsförbund är att betrakta som fristående, lokala myndighet som råder under en specifik lagstiftning. Kanske var det därför som man från början inte organiserade en nationell funktion för styrning av den finansiella samordningen och stöd till förbunden. 2007 inrättades istället Nationella Rådet, vars syfte och uppdrag aldrig reglerats i lag. Hur Nationella Rådet bör förhålla sig till respektive förbund, och vem som egentligen bestämmer över vad, har därför blivit oklart.

Som det ser ut idag tolkas Finsam-lagstiftningen huvudsakligen genom respektive aktörs uppdrag och ansvarsområde. På nationell nivå har Försäkringskassan ofta blivit ensam uttolkare av hur lagstiftningen bör förstås och tillämpas. Det innebär att syftet med den finansiella samordningen tolkas genom en enskild myndighets prioriteringar och med ett ”uppifrån och ned”-perspektiv. Styrningsmodellen matchar de statliga myndigheternas logik men fungerar inte i relation till det kommunala självstyret och Finsam-lagstiftningens lokala prägel. Vi ser det här som en konsekvens av ett bristande konsensus kring hur samordningsförbundens medlemmar bör förhålla sig till uppdraget och Finsams olika nivåer.

Vi ser också att stora grupper lämnas utanför arbetsmarknaden, oavsett konjunkurläge. Det gäller framför allt personer utan avslutad gymnasieexamen, personer med funktionshinder och utrikes födda med begränsad erfarenhet av den svenska arbetsmarknaden. Utanförskapet är både väldokumenterat och förefaller - tyvärr - vara cementerat, oavsett vart i landet man bor.

Samtidigt har vi idag mycket kunskap om hur vi

bör arbeta med dessa grupper för att de ska kunna få och behålla ett arbete, eller delta i studier. Men på grund av avsaknaden av sammanhållen styrning får kunskapen inte fäste i praktiken. Nationellt initierade satsningar, med utrymme för lokal innovation, variation och tillämpning, vore därför önskvärdt. Eftersom utsatta grupper ofta har långvariga kontakter med flera aktörer ser vi att Finsam skulle vara en ypperlig plats för sådana kraftsamlingar.

I vårt framtida Finsam föreslår vi därför en regeringsnära utvecklingsmiljö som hålls ihop med hjälp av en oberoende och nationellt sammanhållande och stödjande aktör. Vi tänker oss att den här nivån både stödjer samordningsförbunden lokalt och initierar, ansöker om och följer upp nationella satsningar. Vi ser också ett behov av att enskilda förbund, dess medlemsparter och Finsam i stort, får tillgång till en oberoende, juridisk funktion som kan ge stöd i hur lagutrymmet bör tolkas. I det fall lagutrymmet ändå är oklart ska det prövas i domstol. Fokus bör ligga på just stöd - inte försök till styrning.

Finsam behöver dessutom en ändamålsenlig tillsyn från en part som inte samtidigt är medlem i den finansiella samordningen. Här föreslår vi att tyngdpunkten ska ligga på gemensamt lärande och förbättring istället för granskning och kontroll. Den lärande tillsynen skiftar fokus från organisation till de människor som organisationen vänder sig till. Med en lärande tillsyn av Finsam, och hur dess medlemsparter skulle kunna arbeta för att utveckla och dra lärdom av de erfarenheter som görs i den finansiella samordningen, skulle målet att minska glappen mellan verksamheter kunna nås på ett bättre sätt än idag.

Medel och finansiering som motsvarar behoven

Att människor ”bollas runt” mellan olika aktörer är den yttersta konsekvensen av dragkampen kring vem som ska betala för den som inte försörjer sig själv. Men samtidigt som gränsdragningar mellan aktörers finansiella ansvar behövs, så uteblir de positiva effekterna för samhället om arbetet stannar vid att komma överens om vilken försörjningskategori en person bör tillhöra. För även om bedömningen är rätt, så uppstår ingen samhällsekonomisk vinst när en person som fått avslag på sin ansökan om sjukersättning istället hamnar hos kommunen med långvarigt ekonomiskt bistånd. Det uppstår heller ingen vinst när en person med lindring intellektuell funktionsnedsättning jobbar gratis på en arbetsintegrerad daglig verksamhet, istället för att ha ett riktigt jobb med en lön som går att leva på.

Att se över hur resurser kan fördelas på ett sätt som skapar både trygghet för den enskilde och en gemensam förståelse för utanförskapets verkliga kostnader är lika aktuellt nu som vid Finsams start. Ett gemensamt ansvar för kostnadseffektivitet och långsiktigt hållbara lösningar som gagnar etablering på arbetsmarknaden borde därför vara ett av huvudspåren i den finansiella samordningen, precis som det var tänkt från början.

Hur mycket ska då Finsam få kosta? Vi menar att det beror på vilka resultat man tror är rimliga att uppnå. Medelstillelningen till den finansiella samordningen har stått stilla sedan 2016. Samtidigt har stimulansmedel och riktade bidrag för samordning och samverkan betalats ut till respektive aktör, trots att det mesta pekar på att effekterna blir bättre om vi jobbar tillsammans istället för i enskilda stuprör.

Om målet för den finansiella samordningen är att så många personer som möjligt ges förutsättningar att gå från långvarigt bidragsberoende till ett arbete med lön blir vinsterna enorma. Då blir svaret på frågan att Finsam behöver resurser, både på lokal, regional och nationell nivå.

För att komma en bit på vägen kan de riktade medel som redan avsatts för utsatta gruppers etablering på arbetsmarknaden samordnas och nyttjas på ett bättre sätt. Idag har vi en överstatlig nivå i arbetsmarknadspolitiken genom EU:s socialfonder. Här hanteras en del av de medel som vikts åt samhällets mest utsatta grupper, och för att erbjuda kompetensutveckling för välfärdens personal. Förbunden har under lång tid använts som arena för gemensamt projektgande av ESF- projekt. Genom den finansiella samordningen har medlemmarna framgångsrikt drivit flera satsningar som gett stöd till både samhällsmedborgare och i utveckling av strukturer för samverkan.

Vi delar uppfattningen att Samordningsförbundens roll i gemensamma projekt behöver förtydligas, och att det är parterna som bör ansvara för projekt – även när dessa drivs via samordningsförbund. Vi menar dock att det finns en särskild poäng med att offentliga aktörer driver satsningar i gemensam regi. Särskilt i ljuset av de medborgare som behöver samordnat stöd och vars behov ligger i skarpvåren mellan olika aktörers ansvarsområden. Samordningsförbunden bör då fungera som en sammanhållande och neutral arena, en garant för att allas – också medborgarnas – perspektiv tas tillvara och att de medel som nyttjas också når dem med allra störst behov.

Vad kan vi göra redan idag?

En förändring av Finsam kommer att ta tid. Samtidigt har vi redan idag mycket kunskap om vilka arbetssätt och metoder som fungerar för personer som idag befinner sig utanför arbetsmarknaden. För att stödja en rörelse från utanförskap till inkludering vill vi därför passa på att göra några medskick om vad du som styrelseledamot, lokal politiker eller beslutsfattare på nationell nivå kan göra för att bidra till att förändringen går lite snabbare.

Vi vill också uppmana till en dialog om Finsams syfte, mål och organisering. Använd gärna den här skriften som inspiration. Delar du vår vision av ett framtida Finsam? Vilka delar blev du inspirerad av? Vilka delar håller du inte med om, och varför? Vilka förändringar ser du behövs för att åstadkomma en arbetsmarknad där fler får plats?

Styrelseledamöter:

- Utnyttja ditt personliga mandat och se till att lagens intentioner om effektiv resursanvändning och stöd mot egen försörjning också efterlevs i praktiken.
- Fundera över om och på vilket sätt styrningen av den finansiella samordningen i ditt område kommer medborgarna till gagn och stödjer en rörelse från utanförskap till inkludering på arbetsmarknaden.
- Se till att evidensbaserade metoder och arbetssätt prioriteras genom Finsam och att de träffar de målgrupper som vi redan vet att de fungerar för. Om de redan är implementerade; använd medlen för att upprätthålla metodtrohet genom till exempel resursförstärkningar och kompetensutveckling.



Politiker, lokalt och regionalt:

- Se till att medlen från den finansiella samordningen kan nyttjas gemensamt och av flera av kommunens förvaltningar. Om möjligt; lägg medelstildningen direkt under KSO.
- Uppmuntra till dialog mellan kommunens arbetsmarknadsenhet, HR och fackliga företrädare om hur grupper utanför arbetsmarknaden kan bidra i kompetensförsörjningen i kommunal och regional sektor. Inled en dialog om hur Finsam kan vara ett gemensamt verktyg i ett sådant arbete.
- Ställ krav på att den finansiella samordningen används till evidensbaserade metoder och arbetsätt, men också på utveckling av ny kunskap för grupper där vi (ännu) inte vet så mycket om vad som fungerar.

Politiker och beslutsfattare, nationellt:

- Inled en departements- och parti-överskridande dialog om Finsams syfte och mål, och hur plattformen kan användas för att åstadkomma en ökad inkludering på arbetsmarknaden.
- Se över om lagstiftningens formuleringar om rehabilitering kan kompletteras med skrivningar som täcker in fler faktorer som påverkar människors möjligheter att få ett arbete.
- Se till att den finansiella samordningen ges de resurser som behövs. Extern finansiering behöver återigen bli möjligt.
- Möjligheten att följa upp resultaten av samordningsförbundens finansierade insatser och bidra till mer kunskapsorienterade arbetsätt behöver stärkas. Tillsynen av den finansiella samordningen bör leda till fortsatt lärande och utveckling, och bör utföras av en oberoende part.

Bilaga 1: Metoder och arbetssätt som ger resultat

Här följer en kort genomgång av metoder och arbetssätt som vi vet ger resultat för personer med komplex problematik att kunna finna, få och behålla ett arbete eller delta i studier. Metoderna pekar på vikten av att ge ett integrerat och samordnat stöd som finns kvar över tid och där byten mellan handläggare eller aktörer undviks. Flera av dem utmanar det sätt vi är vana att arbeta med, och tänka kring, personer som har samordnade behov.

Inspektionen för Socialförsäkringen (ISF) har i flera rapporter pekat på att den finansiella samordningen ger bättre resultat än när parterna ger stöd var för sig.² Vi vill därför lyfta fram Finsam som en arena för att jobba tillsammans med målgrupper i behov av samordnat stöd. Vi ser också stora vinster med att möjliggöra parternas samägande av integrerade metoder genom den finansiella samordningen. 2017 genomförde Försäkringskassan en effektutvärdering av metoderna Supported Employment och Case Management. Den visade att många unga personer med

aktivitetsstöd kunde arbeta, med hjälp av rätt typ av stöd. Detta trots att Försäkringskassan bedömt att dessa personer inte hade någon arbetsförmåga. Resultaten pekar både på svårigheten att ta ställning till vem som faktiskt kan arbeta och inte, men också på att arbete är möjligt bara stödet och den framtida arbetsplatsen är rätt.

Arbetsförmedlingen har under de senaste åren, tillsammans med externa forskare, genomfört flera utvärderingar i syfte att ta fram ny kunskap om vilka insatser som påskyndar övergången till sysselsättning eller utbildning. 2023 presenterades resultaten från tre av dessa randomiserade studier i en forskningsartikel publicerad i tidskriften Ekonomisk debatt.³ I artikeln resonerar man kring att de metoder som utvärderas har flera gemensamma nämnare (se bild). Metoderna visade sig också vara kostnadseffektiva i förhållande till andra insatser som idag erbjuds personer som är inskrivna på Arbetsförmedlingen.

Insatser och stöd utifrån evidens

Lärdomar från tre randomiserade försöksverksamheter



Tydligt fokus på arbete



Omfattande arbetsgivararbete



Systematisk kartläggning av förutsättningar, kompetenser, motivation och ambitioner



Personalintensivt arbete där samma grupp medarbetare stöttar hela vägen

² Se bl.a. ISF (2024) *Samordnat stöd leder till bättre försörjning samt ISF (2023) Samordnat stöd gör skillnad*

³ Egebark, Ornstein & Rödin (2023) *Matchningsinsatser för arbetssökande med svag ställning på arbetsmarknaden* i Ekonomisk debatt nr 5 2023

Vad är Supported Employment (SE)?

SE syftar till att ge individuellt stöd och vägledning i att finna och behålla ett arbete på den öppna arbetsmarknaden, utifrån egen motivation och intressen. I insatsen ingår ingen arbetsträning eller bedömning av arbetsförmåga. Man betonar i stället vikten av att snabbt söka arbete och komma ut i förvärvslivet. Träningen sker alltså i själva arbetet, enligt principen ”place then train”. Supported Education (Sed) är en variant av SE som riktar sig till personer som har en önskan att studera, och vars grundprinciper är desamma som för SE.

I Sverige erbjuds SE i flera kommuner, och sedan 1993 av Arbetsförmedlingen genom insatsen SIUS (särskild stödperson för introduktions- och uppföljningsstöd). I normalfallet tar det dock från ett par månader upp till ett år att få tillgång till stöd. Det innebär att även om SIUS-konsulenterna arbetar efter metodiken SE så utgår insatsen i sin helhet inte så tydligt en ”place then train”-utformning.

2014–2016 genomförde Försäkringskassan en effektutvärdering av arbetslivsinriktade insatser för drygt 1 000 unga med aktivitetsersättning. Studien visade att SE var den insats som gav bäst resultat vad gällde möjligheten att få ett arbete.⁴

Vad är Individual Placement and Support (IPS)?

IPS är en manualbaserad form av Supported Employment, som har utvecklats specifikt för personer med psykisk funktionsnedsättning. IPS ingår i Socialstyrelsens Nationella

riktlinjer för:

- vård och stöd vid schizofreni och schizofreniliknande tillstånd,
- vård och stöd vid missbruk och beroende
- vård och stöd vid adhd och autism.

2019 genomfördes en systematisk översikt av arbetsrehabiliterande insatser som kommenterades av Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU). Granskningen visar att personer med psykisk funktionsnedsättning som har fått IPS har större chans att få anställning på den öppna arbetsmarknaden än personer som genomgår vanlig arbetsrehabilitering (källa: SBU).⁵

För att IPS ska kunna erbjudas effektivt behövs en pågående kontakt med psykiatri och ett fungerande samarbete mellan flera aktörer. År 2020 erbjöd var tredje kommun individanpassat stöd enligt IPS till personer med schizofreni och liknande tillstånd.⁶ Socialstyrelsen utfärdade därför en rekommendation till kommuner att i högre grad erbjuda insatsen inom ramen för sitt ansvar och i samverkan med Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

Vad är Beskaeftelses Indikator Projekt (BIP)?

BIP är en dansk studie som undersökt vilka faktorer som gör att personer med komplexa behov och som saknar egen försörjning kommer vidare ut i egen försörjning. Studien baseras på data insamlade mellan år 2013–2016 och omfattade totalt 4 000 personer, vilket gör utvärderingen till en av de största i sitt slag.

⁴ Försäkringskassan (2017), *Effektutvärdering av insatser för unga med aktivitetsersättning*. Socialförsäkringsrapport 2017:5

⁵ SBU (2020): *Individanpassat stöd till arbete (IPS) för personer med psykisk funktionsnedsättning*

⁶ Socialstyrelsen (2022): *Nationell utvärdering av vård och stöd vid schizofreni och schizofreniliknande tillstånd. Huvudbudskap med förbättringsområden*

Studien visar att jobbfokuserade insatser ger bäst resultat för att kunna få ett arbete. Kompetenshöjande, sociala och hälsorelaterade insatser skapar endast progression mot arbetsmarknaden om de kombineras med jobbfokuserade insatser. Studien visar också på vikten av att arbeta utifrån ett helhetsperspektiv och erbjuda kontinuerliga, arbetsfokuserade insatser utan avbrott eller handläggartyten.⁷

BIP har ännu inte effektutvärderats i en svensk kontext.

Vad är Matchning från dag 1 (MD1)?

MD1 är en matchningsinsats särskilt utformad för att fungera som arbetslivsinriktat stöd till kvinnor som har varit kort tid i Sverige. Insatsen har ett systematiskt upplägg och en tydlig inriktning mot varaktig anställning på ett sätt som bidrar till den arbetssökandes långsiktiga mål. Insatsen inleds med en bred kartläggning av den arbetssökandes formella och informella kompetenser, intressen och egenskaper. Arbetsförmedlaren är sedan med hela vägen i matchningsprocessen, precis som i metoden SE.

Modellen togs fram av Arbetsförmedlingen mellan år 2019–2021. Samtidigt gjordes en effektutvärdering där drygt 7 000 arbetsökande deltog. Resultatet visade stora positiva effekter på andelen sysselsatta. Bland deltagarna var det ca 40 procent som hade sysselsättning under de första 18 månaderna efter randomisering, jämfört med ca 32 procent i jämförelsegruppen. De positiva effekterna fanns för både kvinnor och män och drevs helt

av anställningar med stora subventioner.⁸

Vad är Case Management (CM)?

Case management är en insats som samordnar vård- och stödinsatser för personer med allvarliga psykiska funktionshinder för att de ska kunna leva ett så självständigt liv som möjligt. Case management är egentligen ett samlingsnamn för flera typer av stödmodeller. I samtliga modeller har en vårdsamordnare, en så kallad case-manager, en koordinerande funktion med ansvar för att utredning, planering och adekvata insatser genomförs och följs upp tillsammans med den enskilde. Insatsen personligt ombud är en form av CM, och är den stödform som används mest i Sverige idag. CM ingår i Socialstyrelsens Nationella riktlinjer för:

- vård och stöd vid schizofreni och schizofreniliknande tillstånd,
- vård och stöd vid missbruk och beroende

2014–2016 genomförde Försäkringskassan en effektutvärdering av arbetslivsinriktade insatser för drygt 1 000 unga med aktivitetsersättning. Studien visade att CM-metoden hade positiva effekter på deltagarnas möjlighet till återhämtning, egenmakt och att tilltron till den egna förmågan att få ett arbete ökade. De deltagare som erbjöds SE fick dock arbete i högre utsträckning.⁹

⁷ Vaeksthusets Forskningscenter (2020): *Verksamma inslag på vägen till jobb*

⁸ Arbetsförmedlingen (2022): *Matchningsinsatser för personer som nyligen fått uppehållstillstånd. Slutrapport från socialfondsprojektet Jämställd etablering*

⁹ Försäkringskassan (2017): *Effektutvärdering av insatser för unga med aktivitetsersättning. Socialförsäkringsrapport 2017:5*



nns

nationella nätverket för
samordningsförbund



**Medfinansieras av
Europeiska unionen**