

Gör samordningsförbund någon skillnad?

En analys av samordningsförbund under perioden 2005–2010

ISF har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera den verksamhet som samordningsförbunden finansierar. Denna rapport är den andra av totalt tre delar som undersöker förbundens verksamhet. I rapporten analyseras om samordningsförbundens finansiering av rehabiliteringsinsatser leder till att kommuner som är med i ett förbund utvecklas annorlunda jämfört med kommuner som inte är med i ett förbund.

Det behövs insatser för personer med komplex problematik

De allra flesta människor har arbetsförmåga i någon utsträckning om det går att hitta den kombination av arbetsuppgifter, arbetsförhållanden och arbetsmiljö som passar just dem. För personer med en komplex problematik kan samordningsförbunden spela en avgörande roll. ISF visar i denna studie att personer som får del av rehabiliteringsinsatser som finansieras av samordningsförbund är personer med en komplex problematik. Personerna är i många fall unga, har låg utbildning och långa perioder av offentlig försörjning bakom sig. Samhället har mycket att tjäna genom att få dessa personer närmare ett eget arbete så att de kan försörja sig själva.

Ett problem som har fått uppmärksamhet av regeringen redan under 1990-talet var att personer som befinner sig i något av de olika trygghetssystemen kan hamna mellan stolarna. Exempelvis kan Arbetsförmedlingen bedöma att en person är för sjuk för att ha en chans att konkurrera om platserna på den öppna arbetsmarknaden, medan Försäkringskassan bedömer att samma person är för frisk för att få rätt till ersättning från sjukförsäkringen. I detta exempel bör en samordning av Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans bedömningar leda till samsyn om vilken insats som är bäst för personen i den givna situationen.

Samordningsförbundens huvudsakliga uppgift är att verka för att de personer som behöver samordnade insatser får det stöd och den rehabilitering som ger dem möjlighet att bli självförsörjande. Förbundens uppgift är också att personer ska hamna ”rätt” eller att ”samordningsförbunden ska bidra till att personer kommer till ett avslut”, som en person knuten till ett förbund uttrycker det. Det är därför inte självklart att alla personer som får del av insatser finansierade av förbund närmar sig arbetsmarknaden efter en insats. Vi kan därför påstå att samordningsförbundens ska se till personen utifrån ett hel-hetsperspektiv, där det i någon mening i första hand gäller att hitta rätt åtgärd för personen. Det kan i vissa fall innebära att personer

hamnar i insatser som kan uppfattas som ett steg längre från arbetsmarknaden än tidigare.

Samordningsförbunden finansierar två olika typer av insatser. För det första finansierar de individinriktade insatser riktade till personer med en komplex problematik. För det andra finansierar de strukturövergripande insatser för att stärka samverkan mellan de fyra parterna. Målet med båda typerna av insatser är att ge stöd till individerna i deras fortsatta rehabilitering.

Samordningsförbunden gör skillnad

Det är svårt att avgöra vad som ska räknas som ett lyckat utfall i en utvärdering av samordningsförbunden. Det beror på att förbunden har ett dubbelt uppdrag: personerna som får del av insatser finansierade av förbunden ska närma sig arbetsmarknaden och en egen försörjning, men också hamna i ”rätt” åtgärd. I Finsamlagen står bland annat att finansiell samordning inom ett samordningsområde – får bedrivas mellan parterna för att uppnå en effektiv resursanvändning samt att de samordnade insatserna ska syfta till att personer uppnår eller förbättrar sin förmåga att utföra förvärvsarbete. Men vissa personer kan av olika anledningar stå så långt ifrån arbetsmarknaden att möjligheten bedöms vara obefintlig när det gäller återgång i arbete eller inträde i arbetslivet. Dessa personer kan istället vara i behov av andra typer av åtgärder, till exempel prövning av sjukpenning, sjukersättning eller ekonomiskt bistånd. Att sådana åtgärder vidtas är ur ett effektivitetsperspektiv önskvärt, eftersom de resurser som frigörs kan användas för andra personer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser. Å andra sidan kan det samtidigt innebära att personerna hamnar lägre bort ifrån arbetsmarknaden och därför kan detta utfall ses som ett mindre bra utfall. Det finns alltså en viss målkonflikt inbyggt i målformuleringen för samordnad rehabilitering mellan målen om en effektiv resursanvändning

Forts. på nästa sida

...personer ska hamna ”rätt”,
”samordningsförbunden ska bidra
till att personer kommer till ett avslut”

Sagt av en person knuten till ett förbund

Forts. Samordningsförbunden gör skillnad

respektive om att personer ska uppnå egen försörjning, vilket delvis gör det svårt att uttala sig om de utfall som vi, och som använts i tidigare utvärderingar, entydigt kan tolkas som ”lyckade utfall”.

Det är även svårt att avgöra vad som är ett lyckat utfall på grund av den information som vi har tillgång till i utvärderingen. Informationen ger oss inte någon kunskap om personernas utgångsposition. Resultaten är därför svårtolkade, eftersom det är svårt att avgöra om personerna har närmat sig arbetsmarknaden eller inte.

Resultaten i korthet

► visar att andelen personer med sjukpenning minskar i de kommuner som är med i ett samordningsförbund, medan andelen personer med sjuk- och aktivitetsersättning ökar och gör så för samtliga sex uppföljningsår.

► gällande ungdomar mellan 19–24 år som varken arbetar eller studerar visar resultaten på en högre andel för i princip alla sex uppföljningsår. Vår tolkning av detta resultat är inte att medlemskapet i förbundet leder till att fler ungdomar varken arbetar eller studerar. Snarare tolkar vi detta som ett tecken på att förbunden i större utsträckning engagerar sig i denna grupp.

► övriga statistiskt säkerställda resultat är att män till skillnad från kvinnor i högre utsträckning lämnar Arbetsförmedlingen för arbete i de kommuner som har haft ett samordningsförbund än i de kommuner som inte har haft något samordningsförbund.

► efter mer än två år är det en större andel äldre personer som får ekonomiskt bistånd i kommuner som är med i ett samordningsförbund än i kommuner utan ett förbund. En förklaring till att andelen med ekonomiskt bistånd ökar i kommuner som samordnar sin verksamhet kan ha att göra med de långa arbetslöshetstiderna som finns för äldre. Långa arbetslöshetstider medför att dessa personer kan mista sin rätt till ersättningar ur arbetslöshetsförsäkringen och därmed få en betydligt sämre ekonomisk ställning. En tolkning av resultaten skulle kunna vara att kommunerna med samordning snabbare kan komma till ett beslut om ekonomiskt bistånd. (Äldre är definierade som personer som är över 55 år men yngre än 65 år.)

► En trolig tolkning av effekterna är att det rör sig om förändringar för samma personer – det vill säga att man kan tolka förändringar som flöden mellan olika utfall. Till exempel finner vi att andelen personer med sjuk- och aktivitetsersättning ökar. Det är troligt att det är en konsekvens av att andelen med sjukpenning har minskat.

Utveckla och anpassa samordningsförbundens system för att registrera insatser

För att kunna avgöra om insatserna som finansieras av samordningsförbunden når sin avsedda effekt är det centralt att förbunden registrerar sin egen verksamhet på ett ändamålsenligt sätt. Det myndighetsgemensamma rapporteringsverktyget SUS (sektorsövergripande system för uppföljning av samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet) har inte tillräcklig kvalitet, även om det har förbättrats över tid.

Problemen med SUS är framför allt att det inte är ett heltäckande register utan bygger på att deltagarna får välja om deras uppgifter ska registreras i systemet eller inte. För år 2016 var det till exempel 15 procent av deltagarna i individriktade insatser som inte gav sitt samtycke till registrering av personuppgifter.

Det har även visat sig att olika förbund definierar individriktade respektive strukturövergripande insatser på olika sätt. Det resulterar i att ett förbund kan registrera deltagare i en individinsats medan ett annat förbund registrerar deltagare i en liknande insats som deltagare i en strukturövergripande insats i stället. Att förbund inte använder samma definitioner försvårar uppföljningar och utvärderingar.

Det är av största vikt för framtida uppföljningar och utvärderingar att samverkansparterna tillsammans med samordningsförbunden utvecklar och förbättrar SUS för att göra registret mer heltäckande och ändamålsenligt.

Rekommendation

ISF ger en rekommendation som syftar till att öka kunskapen om samordningsförbundens verksamhet:

► Regeringen bör ge Försäkringskassan i uppdrag att i samråd med samordningsförbunden och samverkansparterna utveckla och anpassa uppföljningssystemet SUS så att de uppgifter som samordningsförbunden samlar in och registrerar i SUS är heltäckande och relevanta för framtida uppföljningar och utvärderingar. Utvecklingen och anpassningen av SUS ska både möjliggöra för de enskilda samordningsförbunden att följa upp den verksamhet som de finansierar och även möjliggöra nationella uppföljningar och utvärderingar.

Vill du veta mer?

Rapporten finns att ladda ned eller beställa via vår webb: www.inspsf.se