		
	DATUM 2020-06-08	DIARIENR

Rapport 2020-1

Vad kan "politisk och finansiell samordning" betyda? Två exempel belyses som underlag för fortsatt dialog

Av Jonas Wells, Peter Johansson och Mikael Holmlund

1.0 Bakgrund

Inför NNS årsmöte våren 2019 skickade Södra Dalarnas Samordningsförbund in en motion om att NNS skulle verka för att återföra politisk samordning till den finansiella samordningen (Motion 2019-02-12). Motionen lyfte bland annat hur två samordningsförbund, Östra Östergötland och Umeåregionen, hade utökat sina förbundsordningar med ändamålen att bidra till systemutveckling, att utgöra en arena för kunskapsutveckling men också att vara ett stöd för utveckling av ordinarie verksamhetsstrukturer och att inte begränsa arbetet till förbundets ekonomiska ramar. Detta menade motionären kunde ses som ett nytt sätt att förstå det äldre begreppet politisk samordning som försvann i och med att lagen om finansiell samordning tillkom 2003. Motionen föreslog att NNS utredde vidare betydelsen utav detta.

NNS årsmöte 2019 antog motionen och en arbetsgrupp bildades under ledning av Ola Andersson. Arbetsgruppen består av Ola Andersson, Irma Görtz, Patrik Engström, Jonas Wells, Peter Johansson och Mikael Holmlund. Två presentationer utifrån gruppen har gjorts vid NNS höstkonferens 2019 och NNS ordförandedag januari 2020.

Under våren 2020 har arbetsgruppen inlett en studie för att kartlägga närmare det arbete som har gjorts inom ramen för "politisk och finansiell samordning", och vad det kan betyda, utifrån hur de två förbund som omnämndes i motionen har arbetat. Utmärkande för dessa två förbund är att de dels har en likartad utökad ändamålsparagraf, och dels har medlemmarna och förbunden arbetat med denna på ett medvetet sätt. Arbetsgruppen är medveten om att det kan finnas samordningsförbund som arbetar på ett liknande sätt utan att de har utökat ändamålsparagrafen. Rapporten är ett försök att ställa frågan om en utökad ändamålsparagraf skapar bättre förutsättningar att åstadkomma en systemförändring såsom lagstiftningens förarbeten förordade.

Metodmässigt har författarna av respektive förbunds berättelse, Östra Östergötland och Umeåregionen, förhållit sig till liknande frågeställningar om hur förändringen började,

varför ändamålsparagrafen utökades, vilken betydelse det har haft och vilken skillnad det har gjort.

1.1 Disposition av denna rapport

Rapporten är ett försök att dokumentera och skapa underlag för en diskussion om vad politisk och finansiell samordning kan betyda utifrån två samordningsförbunds berättelser. Gemensamt för dessa två berättelser är de relativt likalydande ändamålsparagrafer och en berättelse om hur förbunden och deras medlemmar har arbetat vidare med den i praktiken.

Rapportens huvudtexter är berättelserna från respektive förbund från Östra Östergötland och Umeåregionen. Under rapportens skrivande upptäcktes att dessa förbund inte var först med att ändra ändamålsparagrafen. Det var Samordningsförbundet Västra Östergötland som ändrade sin ändamålsparagraf 2015 varvid en kortare text presenteras om detta förbund.

Efter berättelserna från Östra Östergötland och Umeåregionen sammanfattas några diskussionspunkter för fortsatt dialog och diskussion om politisk och finansiell samordning. Dessa härrörs från arbetsgruppens möte i mitten av maj då berättelserna från förbunden diskuterades och workshopen den 15 juni förbereddes.

Texterna om förbunden från Östra Östergötland och Umeåregionen är skrivna av respektive förbundschef Peter Johansson och Mikael Holmlund. Annan text är skriven av Jonas Wells utifrån diskussioner förda i arbetsgruppen. Delen om Samordningsförbundet Västra Östergötland bygger på intervju med Jakob Rönqvist, nuvarande förbundschef hos förbundet.

1.2 Första idén om en utökning av samordningsförbundets ändamål i en förbundsordning

I samband med sammanslagningen till det nya förbundet Samordningsförbundet Västra Östergötland 2015 ändrades ändamålsparagrafen för förbundet. Ändamålsparagrafen liknar den som beskrivs nedan i Östra Östergötland (se nedan). Förändringen drevs av Torbjörn Holmqvist från Region Östergötland och även Försäkringskassans Lars Clarvid var drivande på medlemssamråden. Tanken var att befästa den utveckling som förbundet redan hade kommit långt med. Detta innefattade att den finansiella samordningen skulle arbeta långsiktigt, inte i korta projekt. Inte heller skulle förbundet ses som en bankfunktion, utan istället arbeta för, och vara involverade som ett stöd för hela välfärdsutvecklingen i det geografiska området. Pengarna skulle inte utgöra en begränsning.

Samordningsförbundet Västra Östergötland var också ett av de förbunden som tidigt jobbade för strategin "*integrerad samverkan*". Detta är ett försök som flera förbund intresserade sig för runt denna tid för att beskriva en strategi med långsiktig samverkan, gemensamma organiseringar, en uttalad samordningsstrategi och för att klargöra en riktning för samverkansutvecklingen på sikt. Den knyter också an till en internationell utveckling inom ramen för integrerad och personcentrerad välfärd (WHO 2016; NNS 2014).

2.0 En kort berättelse från Samordningsförbundet Östra Östergötland kring den utökade ändamålsparagrafen

Förändringen av förbundsordningens ändamålsparagraf tillkom då förbundet utökades med Finspångs kommun som medlem. Processen initierades tidigt under våren 2016 och det var Region Östergötlands och Försäkringskassans medlemsrepresentanter som initierade det "utökade uppdraget" i ändamålsparagrafen. Den nya och utökade ändamålsparagrafen började gälla från 1 januari 2017. Inspirationen till detta kom från bildandet av Samordningsförbundet Västra Östergötland där det "utökade uppdraget" skrevs in i förbundsordningens ändamålsparagraf under 2014 för att gälla fr.o.m. 1 januari 2015.

Förbundets ändamål

Förbundets ändamål är att inom det geografiska området för kommunerna Finspång, Norrköping, Söderköping och Valdemarsvik svara för finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Region Östergötland och kommunerna i syfte att underlätta och uppnå en effektiv resursanvändning. Resurserna ska användas till att den enskilde ska få eller förbättra sin förmåga att förvärvsarbeta.

Samordningsförbundets målgrupp är personer vars behov ger kunskap för att dels bygga gemensamma insatser som kan möta behoven hos enskilda, men också förutsättningar för huvudmännen att arbeta med förbättringar i ordinarie verksamhetsstrukturer.

Förbundets ändamål är att bidra till systemutveckling som säkrar funktioner och samverkansformer som är hållbara över tid och som främjar individens bästa utifrån individens behov av samordnad rehabilitering.

Samordningsförbundet utgör en gemensam plattform som ska underlätta samverkan mellan huvudmännen, en kunskap om varandras uppdrag och en möjlighet att gemensamt utveckla insatser för medborgare som har behov av att samhället mobiliserar gemensamma resurser.

Samordningsförbundets budget utgör ram och begränsning för vad som kan finansieras.

Samordningsförbundet har förutsättningar att utgöra en arena för huvudmännens kunskapsutbyte, som kan bidra till systemutveckling, vilket inte begränsas av de ekonomiska ramarna.

Styrelsen kunde genom den utökade ändamålsparagrafen se att det ger helt nya möjligheter för att kunna arbeta med ett bredare samverkansperspektiv mellan förbundsmedlemmarna för medborgare som har behov av att samhället mobiliserar gemensamma resurser. Tidigt lyftes denna fråga med de lokala styrgrupperna kopplad de verksamheter som förbundet finansierade på ett gemensamt dialogmöte med styrelsen. Likaså var denna fråga uppe till diskussion på en gemensam mål- och visionskonferens där det initierade regionrådet var med och delgav sin syn och tolkning av innehållet i ändamålsparagrafen.

Ändamålsparagrafen har även diskuterats på två olika workshoppar 2018 och 2019 med styrelsemedlemmar, kommunalråd, myndighetschefer och förvaltningschefer för att hitta former och områden för fördjupad samverkan. Styrelsens och kansliets svårigheter att få verkstad av ändamålsparagrafen har bl.a. varit att hitta former för vad som

förbundsmedlemmarna på olika nivåer vill lyfta fram som områden att arbeta vidare med och att uppnå konsensus då diskussionerna varit spretiga.

Under senare delen av 2018 tecknades en fyrpartsöverenskommelse för myndighetssamverkan kring samordnad rehabilitering genom metoden samordnad individuell plan mellan förbundsmedlemmarna Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, de fyra kommunerna och Regionen. Överenskommelsen innebär att förbundet bidrar med resurser i form av stöd som samtalsledare. Samtliga förbundsmedlemmar har möjlighet att avropa samtalsledare vid behov i enlighet med den lokala överenskommelsen. På sikt är målsättningen att utbilda samtalsledare, som kan fungera som stöd i vägen till rutiner och arbetsformer som kan implementeras i ordinarie verksamhet.

Styrelsens slutsats utifrån "sökandet" att hitta rätt forum är att utgå från representanterna i medlemsrådet för att konkretisera diskussionen kring ändamålsparagrafen. Det skapar förutsättningar och legitimitet att arbeta vidare med frågan hos förbundsmedlemmarna och där förbundet kan ha en stödjande funktion. För att ge inspiration till det fortsatta systemutvecklingsarbetet är det en fördel att ha en klar bild över vilka områden som behöver utvecklas. Detta förutsätter en gemensam behovsinventering och analys som diskussionsunderlag för prioritering och ställningstagande. Risken blir annars att ändamålsparagrafen blir ord och mening utan konkret innehåll.

Förbundets styrelse har under 2019 arbetat fram en långsiktig inriktning från 2020 och framöver som utgår från ändamålsparagrafens andemening, inriktningen bygger på följande punkter;

För att stödja samverkan mellan förbundsmedlemmarna, på individuell och strukturell nivå, föreslås följande inriktningar.

- Finansiera *samordnad individuell planering*
- Finansiera individinriktade aktiviteter utifrån identifierade lokala behov
- Systematiskt arbete med avvikelshantering på systemnivå för att upptäcka "glapp" och avsaknad av insatser inkluderande behovsinventering.
- Metodutvecklingsprojekt utifrån upptäckta "glapp" och avsaknad av insatser finansierade via ESF-medel, projekt och utvecklingsmedel, eller utvecklingsmedel från förbundet
- Tillsammans med medlemmarna skapa olika mötesplatser utifrån behov

Inom ramen för den långsiktiga inriktningen har ansvarsfördelningen mellan förbundsmedlemmarna och samordningsförbundet klargjorts för att få en tydlighet i ansvar och roller samt ledning och styrning. Styrelsen har i diskussionerna kring den långsiktiga inriktningen utgått från att den samordnade individuella planeringen är ett basarbete som fångar individens behov av samordning (nätverksarbete) och som även ger de berörda medarbetarna från förbundsmedlemmarna positiv energi/kraft och att man tillsammans med deltagaren åstadkommer något mycket större utifrån upplevelsen av ett gemensamt ansvarstagande.

En annan aspekt som styrelsen haft med som utgångspunkt i sina diskussioner i den långsiktiga inriktningen är att identifiera systemfel och stödja medlemmarna att arbeta mer effektivt för medborgaren och samhällets bästa – en hållbar utveckling. Styrelsen har ställt sig frågan; Hur har förbundet kunnat påverka strukturerna i ordinarie verksamhet för att förändra på strukturnivå så att individerna inte faller mellan stolarna? Kan det vara så att vårt arbete, tvärt emot vad vi vill med den finansierade verksamheten, är systembevarande? Hur skulle förbundet med dess medlemmar kunna arbeta med en mer strategisk samverkan? I diskussionerna har styrelsen bl.a. tittat på Ingvar Nilssons rapport ("Så mycket bättre, samordningsförbund 2.0"), i samarbete med Samordningsförbundet i Trelleborg. Syftet med strategisk samverkan är att skapa kunskap om systemfel och därmed underlag för förändringar i system och strukturer.

Fr.o.m. december 2019 finns en länsdelsgemensam beredningsgrupp vilket innebär att de lokala styrgrupperna ha avvecklats. Syftet med att införa en beredningsgrupp har varit att stärka dialogen mellan styrelsen och förbundsmedlemmarna. Gruppens uppdrag är bl.a. att utveckla samverkan mellan parterna och gemensamt utveckla och säkra insatser för medborgare som har behov av att samhället mobiliserar gemensamma resurser. Kansliet har tillsammans med beredningsgruppen haft en uppstartsdag där vi bl.a. gått igenom ändamålsparagrafen och vad den kan tänkas innebära för var och en.

Frågan om inrättande av beredningsgrupp och förbundets långsiktiga inriktning har diskuterats av förbundsmedlemmarna vilka också ställde sig bakom den nya inriktningen. En del i förändringen har bestått i att en projektledares resurs tillsatts från april 2020 som arbetar på mandat och uppdrag från beredningsgruppen med att stödja genomförandet av "hur" frågor kring planerad verksamhet i verksamhetsplanen som grund. En del i detta arbete handlar om systemutveckling utifrån avvikelser och behovsinventering från förbundsmedlemmarna och förslag på start av handläggarnätverk inkluderande SIP-nätverk är delar i den pågående processen som precis är i sin linda.

Målet och förhoppningen är att ändamålsparagrafen på sikt ska slå igenom på bred front hos förbundsmedlemmarna.

3.0 En kort berättelse från Samordningsförbundet Umeåregionen kring den utökade ändamålsparagrafen

Den här texten beskriver varför och hur det gick till när medlemmarna antog en ny ändamålsparagraf för Samordningsförbundet Umeåregionen. Den antogs under hösten 2018 och har gällt från och med 1 januari 2019. Den är i stort tagen från Samordningsförbundet Östra Östergötland med enbart vissa skillnader i sista stycket.

4 § Förbundets ändamål

Förbundets ändamål är att inom Umeå, Vännäs, Vindelns, Nordmalings, Robertsfors och Bjurholms kommuners geografiska område svara för finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Västerbottens läns landsting och kommunerna i syfte är att underlätta och uppnå en effektiv resursanvändning. I detta ligger att bidra till systemutveckling som säkrar funktioner och samverkansformer

som är hållbara över tid och som främjar individens bästa utifrån dennes behov av samordnad rehabilitering. Resurserna ska användas för samordnade bedömningar och insatser som syftar till att den enskilde ska få eller förbättra sin förmåga att förvärvsarbeta.

Samverkan inom Samordningsförbundet är för människor vars behov ger kunskap för att dels bygga gemensamma insatser som kan möta behoven hos enskilda, men också förutsättningar för huvudmännen att arbeta med förbättringar i ordinarie verksamhetsstrukturer.

Samordningsförbundet utgör en gemensam plattform som ska underlätta samverkan mellan huvudmännen, en kunskap om varandras uppdrag och en möjlighet att gemensamt utveckla insatser för människor som har behov av att samhället mobiliserar gemensamma resurser.

Samordningsförbundets budget utgör ram och begränsning för vad som kan finansieras.

Samordningsförbundet har förutsättningar att utgöra en arena för huvudmännens kunskapsutbyte, som kan bidra till systemutveckling, vilket inte begränsas av de ekonomiska ramarna.

Samordningsförbundet ska främja lika rättigheter och möjligheter för människor och motverka diskriminering kopplat till kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning, funktionsnedsättning eller ålder.

3.1 Framväxten

Samordningsförbundet Umeåregionens geografiska område var under perioden 2005-2013 Umeå kommun. Under perioden 2010-2012 hade styrelsen en uttalad ambition om att få med de kommuner som ligger i en krans runt Umeå. Den 1 januari 2014 utvidgades förbundet med Vännäs kommun då under namnet Samordningsförbundet Umeå-Vännäs. Från och med den 1 januari 2016 utvidgades förbundet ytterligare med kommunerna Vindeln och Nordmaling då under namnet Samordningsförbundet Umeåregionen. Från och med den 1 januari 2017 är Robertsfors kommun medlem och från och med 1 januari 2019 även Bjurholms kommun.

Parallellt med den geografiska expansionen har förbundet också mognat och utvecklat sitt förhållningsätt till samverkan. Man kan beskriva det i tre faser.

1. Projektfasen 2005 - 2012

Under den här fasen fanns ingen tydlig avgränsning eller egentligen strategi. Den dåvarande styrelsen såg förbundet som en projektfinansiär vars roll var att ta emot, bereda och besluta om projektansökningar. Tiden präglades av i tid och resurser avgränsade insatser som satts igång, utvecklades och lades ner. I några fall startades insatser som var så angelägna att de förlänges årligen. Dessa låg till grund för nästa fas som här kallas processfasen.

2. Processfasen 2012 – 2015

Under den här fasen uttryckte förbundet tydligt att "vi förhåller oss processinriktad till visa angelägna projekt". Det innebar att förbundet kvarstod långsiktigt som finansiär men med krav på utveckling i projekten. Vid sidan av det fortsatt till en viss grad olika projektinsatser. Under slutet av perioden började förbundet allt mer att lämna projektanken och började beskriva de angelägna projekten som

samverkansplattformar. Det var tre faktorer som starkt påverkade förbundets under den här perioden. Den ena var erfarenheter av projektimplementering, den andra var start på en geografisk utvidgning och den tredje var att förbundet inspirerades av nationalekonomen Ingvar Nilssons tankar och inspel om vad ett Samordningsförbund borde utträta (Nilsson & Nilsson 2014).

3. **Stukturfasen 2015 – ff**

Den här fasen innebär att förbundet helt övergått till att bedriva verksamhet inom ramen för samverkansplattformar. Dessa är fyra till antalet och bestående över tid. Dom bygger i grunden på integrerad samverkan där parterna i huvudsak står för sina egna insatser. Plattformarna regleras via överenskommelser där varje part förbinder sig till ett antal åtaganden. I praktiken innebär det att parterna gör sitt uppdrag inom ramen för plattformen.

Den här fasen har inneburit att förbundet förhåller sig till samverkan på ett mycket striktare sätt. Förbundets kärnuppdrag är nu att hålla samman samverkan. Detta innebär att förhållningsättet mot medlemmarna är att de ska göra sin del i samverkan och finansiera det själva. Förbundet har en tydlig finansieringstrappa enligt nedan

- a. Att finansiera det som håller samman och det på lång sikt. Tex koordinatörer (motsvarande), lokaler, kompetensutveckling
- b. Provrum, där vi testar nya metoder och insatser kopplade till plattformarna. Detta sker under kort tid.
- c. I undantagsfall finansierar förbundet personal i plattformarna som parterna rimligen borde stå själva för.

Den geografiska expansionen och förbundets mognad är det som väckt tankarna och gett möjligheten att förändra ändamålsparagrafen med syfte att flytta fram förbundets position som ett möjliggörande inslag i det lokala välfärdsarbetet. Tidigare i texten nämndes nationalekonomen Ingvar Nilsson som inspiratör för förbundet. Det som han framförallt påverkat förbundet med var intentionen med Finsam-lagen (2003:1210) i avseendet att vara systempåverkande och inte skapande av medberoende. Det vill säga att förbundet ska underlätta för medlemmarna att se och lösa sina egna utmaningar, inte att förbundet löser uppgifterna åt dom. Det påverkar i sin tur hur förbund styrs och vilka strategier förbundet antar.

Initiativet till texten kom från förbundschefen och är i allt väsentligt taget från förbundet i Östra Östergötland. Det var framförallt nedan som styrelsen tog fasta på:

"möta behoven hos enskilda, men också förutsättningar för huvudmännen att arbeta med förbättringar i ordinarie verksamhetsstrukturer."

Den här delen handlar om det förbundet med inspiration av Ingvar Nilsson betraktar som det systempåverkande delen av styrelsens uppdrag. Här har förbundet inte varit särskilt framgångsrika i mer än till begränsad del.

Den andra delen som var tungt vägande i skrivningen var att:

”Samordningsförbundets budget utgör ram och begränsning för vad som kan finansieras. Samordningsförbundet har förutsättningar att utgöra en arena för huvudmännens kunskapsutbyte, som kan bidra till systemutveckling, vilket inte begränsas av de ekonomiska ramarna.”

Den här delen av skrivningen menar styrelsen bekräftar det förhållningssätt som den redan hade och borde finnas i förbundsordningen. Skrivningen öppnade också upp för nya möjligheter att expandera eller exportera förbundets arbete till närliggande sektorer.

När förslaget lades var styrelsen enig om att det här var en väg den ville gå. Den insåg att det fanns delar i skrivningen som kunde väcka frågetecken i de beslutande församlingarna hos respektive huvudman. Särskilt åsyftades Regionen och Försäkringskassan som tidigare eftersträvat likformade skrivningar hos förbunden. Styrelsen beslutade därför att skicka ut förslaget på en remissrunda där paragraf 4 särskilt lyftes fram. Remissrundan gavs rejäl tid och inga synpunkter inkom. Därefter skickades förbundsordningen ut för beslut och alla i organisationen antog den.

3.2 Nuläget

Det är viktigt att känna till att Umeåregionen består av 6 kommuner som är väldigt olika. Umeå är den stora expansiva kommunen som tar ett övergripande ansvar. Umeå har 125 000 innevånare och växer med cirka 1 500 personer per år. Kranskommunerna har stor nytta av närheten till Umeå men har helt andra förutsättningar baserat på bland annat storlek. De är små, allt från Sveriges minsta kommun, Bjurholm med cirka 2 500 innevånare till Vännäs som har cirka 8 000 innevånare. De utmaningar som föreligger gällande profil på ”utanförskapet” skiljer sig dels mellan riket och Umeåregionen men också mellan kommunerna i regionen.

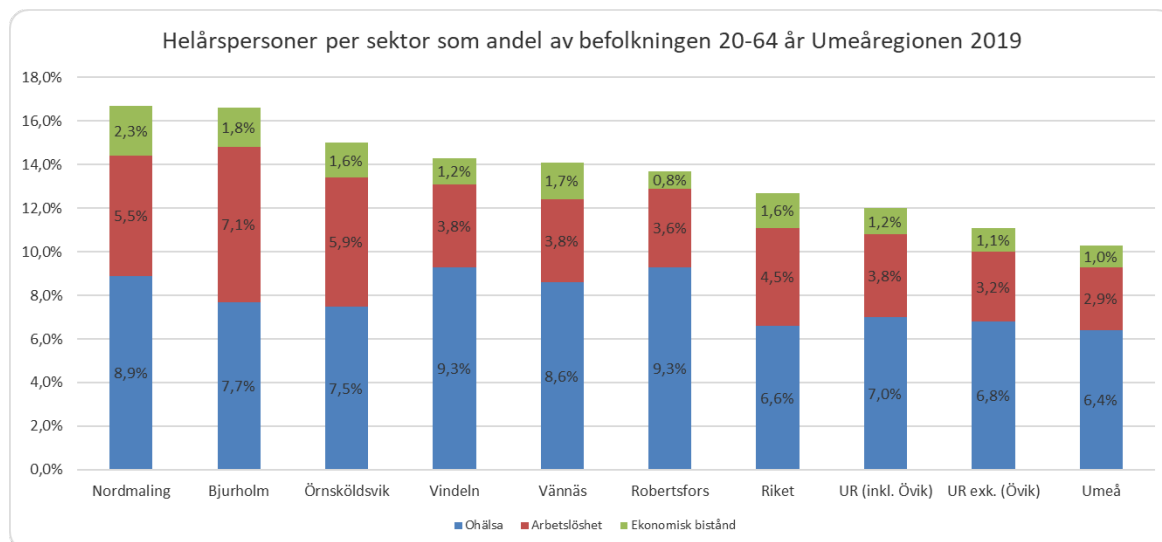


Bild 1. Helårspersoner som andel av befolkningen i Umeåregionen

I Umeåregionen dominerar ohälsan (fram till 2019) som den dominerande orsaken till att människor står utanför arbetsmarknaden. Arbetslösheten är bland de lägsta i riket och påverkades i mindre omfattning än i riket av den avmattning som syntes i den nationella konjunkturen under hösten 2019. Försörjningsstödet varierar allt från Umeå och Robertsfors

som har lågt försörjningsstöd, till Nordmaling och Bjurholm som ligger på betydligt högre siffor.

När styrelsen la fram förslaget om den nya ändamålsparagrafen gjordes det i hög grad baserat på att den ansåg att förbundet redan arbetade mycket bredare än vad som angavs i den tidigare paragraf 4. Styrelsen ville ha en skrivning som visade på vad den redan gjorde men som också gav möjligheten att flytta fram positionerna ytterligare.

För styrelsens arbete har den utökade paragrafen lett till att den lagt in en stående punkt där styrelsen vid varje sammanträde (då det ges utrymme) diskuterar betydelsen av den förändrade skrivningen. Detta har gjorts sedan maj 2019. Det är svårt att säga att de diskussionerna ännu har lett till några ytterligare ambitionshöjningar.

För att bäst beskriva hur mycket bredare förbundet arbetar idag än vad som anges i Finsamlagen (2003:1210) är det intressant att titta på kranskommunernas arbetsmodell. Den bygger i grunden på samma modell som används i Umeå med två samverkansplattformar, en för unga och en för +25, som i sin tur bygger på ett samordningsteam vardera. Samordningsteamerna i kranskommunerna är dock bredare i sin ansats än och är inte lika specialiserade på fyraparsamverkan än om det är huvudfokus.

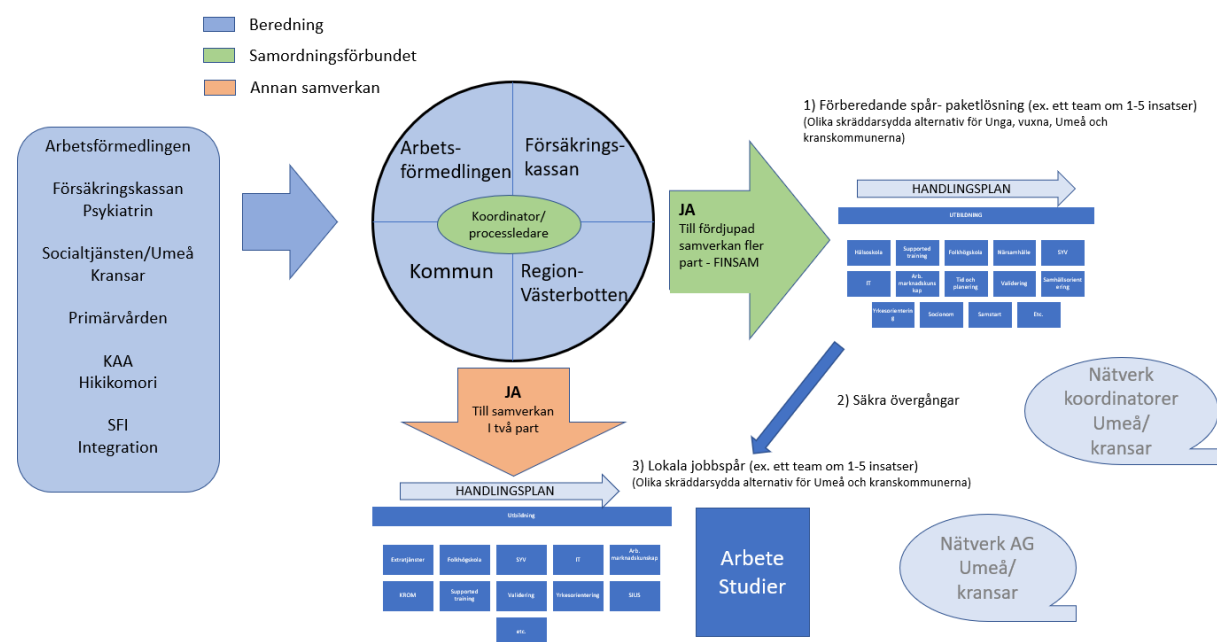


Bild 2. Arbetsmodell Samordningsteamerna i kranskommunerna

Bilden beskriver hur kranskommunerna arbetar med 2 - 4 partssamverkan. Det team som byggts upp med stöd av samordningsförbundet och hålls samman av den koordinator som finansieras av förbundet nyttjas till att bedöma, koordinera och följa upp alla ärenden från extratjänster, lokala jobbspår, studieinsatser till den fyraparsamverkan som stöds inom ramen för förbundet. Detta menar förbundet är ett exempel på hur medlemmarna kan nyttja förbundet bredare än vad som tidigare gjorts.

I november tog parterna beslut i samordningsförbundets styrelse om att ta fram en ny gemensam DUNA¹ för hela Umeåregionen (att ta gemensamma beslut i den frågan är ett ytterligare exempel på en bredare ansats). Ambitionen med den nya DUNA är att skapa en liknande modell som kransarna har för Umeå med syfte att göra samverkansstrukturen tydligare och mer ändamålsenlig. Motor i arbetet är förbundet tillsammans med Arbetsförmedlingen.

Ett annat exempel på en bredare ansats är att förbundet upprättat en tvärspektoriell analysgrupp med uppdrag att beskriva "helheten" för människor utanför arbetsmarknaden i Umeåregionen. Den leds av förbundet och består av analytiker (motsvarande) från Umeå kommun, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Umeå universitet.

Gruppens uppdrag är att beskriva hur livssituationen ser ut på ett övergripande plan för de människor som kommer i kontakt med förbundets medlemmar och som står utanför den reguljära arbetsmarknad av något skäl. Detta avser människor som uppbär försörjning i trygghetssystemet men kan även i vissa fall röra människor utan offentlig ersättning, t.ex. ofrivilligt hemmasittande.

Analysarbetet utgår från SCB:s helårsekvivalenter kompletterat med lokala registerdata från de olika medlemmarna samt i vissa fall kompletterande forskningsrapporter.

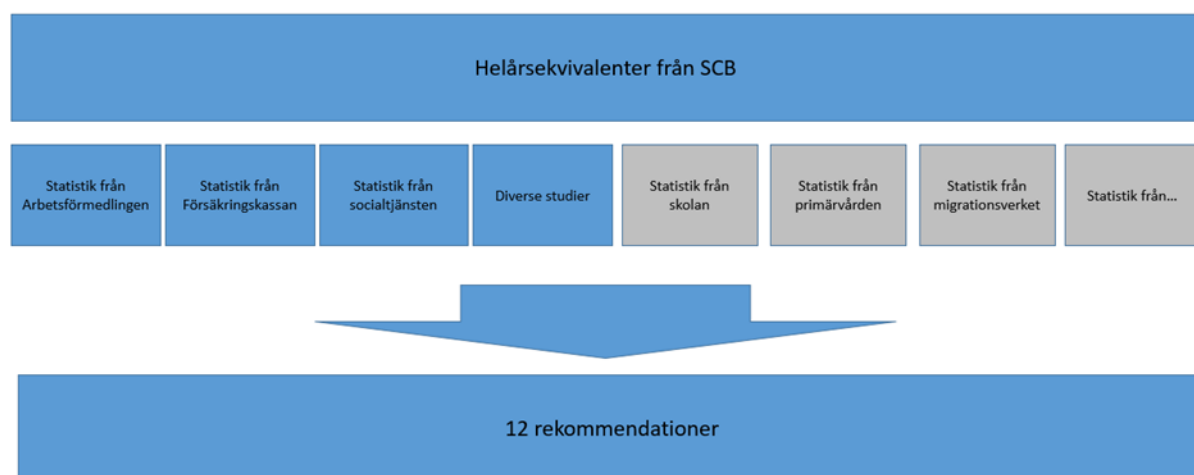


Bild 3. Analysens struktur

Som ett första steg görs en profil av helårsekvivalenterna för varje kommun. Profilen visar hur många helårsekvivalenter i åldrarna 20-64 som försörjs genom sociala ersättningar och bidrag i trygghetssystemet som helhet och i de olika ersättningsslagen. Detta innefattar sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning (tidigare kallat förtidspension), ersättning vid arbetslöshet, ekonomiskt bistånd och etableringsersättning. Profilen visar också hur stor andel av befolkningen som försörjs och hur relationen mellan ohälsa, arbetslöshet och ekonomiskt bistånd ser ut. Dessutom visas tidsserier och jämförelser mellan olika relevanta kommuner.

¹ DUNA = Delegationen Unga och Nyanlända till Arbete. Se mer <https://www.duna.se/>

I nästa steg görs, baserat på registerdata en övergripande beskrivning av läget i varje sektor (Gymnasieskolan, kommunala aktivitetsansvaret – KAA, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Socialtjänsten).

Varje sektor lämnar sedan in ett antal rekommendationer på insatser som borde göras för att förbättra för människorna i de olika ersättningssystemen. Rekommendationerna kan vara allt från fördjupade analyser, prioriteringar, förhållningssätt till förslag på konkreta insatser. Ambitionen med analysen är att göra den mer processinriktad. Med det menas att rikta den mot en tydlig mottagare av analysen och följa upp vad som skett.

3.3 Reflektion

I det här avsnittet görs en kort reflektion över vad som uppnåtts med den nya ändamålsparagrafen. Det har känts viktigt att beskriva framväxten och incitamenten till förändringen. Det är också viktigt att påminna om att i samverkan är inget beständigt, allt ändras löpande och ofta utan kontroll. Samverkan måste alltid återerövrats och underhållas. Med det sagt behöver en text antagen hösten 2018 inte betyda något några år senare om det inte sker ett ständigt underhållsarbete.

Det är rimligt att reflektera över vad som är annorlunda och vilka vinster detta inneburit.

Legitimitet

En stor vinst är att förbundet i ändamålsparagrafen har gett legitimitet att anta en bredare ansats i samverkan. Det finns stöd i förbundsordningen för att organisera samverkan bredare som man gjort i kranskommunerna. Det är legitimt att förbundet engagerar sig i att processleda DUNA-arbetet. Det finns också legitimitet att etablera en analysgrupp som antar ett uppdrag bredare än vad som kanske förväntas.

Förbundets roll

Förbundets roll har förändrats och förstärkts. Förbundet kan idag tala om sitt "kärnuppdrag" att hålla samman samverkan. Förbundet har också fått en bredare roll som möjliggörare och kravställare. Den riktigt stora skillnaden idag är förbundets roll som kunskapsbärare av samverkan men i än högre grad som den aktör som håller en övergripande bild vid liv och kommunicera den. Det sistnämnda är oerhört viktigt då sektorernas verklighetstolkning ibland tenderar att bli stark.

Samtalsklimatet

Förbundets stora innovation på senare år är analysarbetet. Ett arbete som på inget sätt är perfekt eller färdigt. Att på ett seriöst och ambitiöst sätt ge sig på att beskriva en "helhet" är vanskligt och svårt. Kanske till och med omöjligt. Men att förflytta sig en bit på vägen och få alla (så många som möjligt) att lyfta blicken från sina sektorsutmaningar skapar andra förutsättningar för att samtala med varandra och förstå prioriteringar. Samtalen mellan medlemmarna påverkas i högre grad idag av fakta än vad det gjorde tidigare.

Nya mötesytor

Det uppstår hela tiden nya mötesytor, vissa blir bestående, andra kommer och går. Att säga att det är en följd av paragraf 4 är en överdrift men den bekräftar möjligheten. Exempel är analysgruppen, workshops, mötesplatser m.m. Utvecklingen av samverkan är inte alltid så planerad utan den kan ses som mer organiskt vilket leder till nya mötesplatser, strukturer och insatser. När det gäller nya mötesytor finns också inledande samtal med andra aktörer såsom kriminalvården. Styrelsen är intresserad av att bredda arenan till fler aktörer men det är ännu sökande och inte formaliserat.

3.4 Framtiden

Om framtiden är det svårt att sia, allt är föränderligt och den kontext förbundet verkar i blir allt mer oförutsägbar. Förbundet är idag stabilare och har en uttalad inriktning på det operativa samverkansuppdraget. Förbundet vill ha också ha rollen som given samverkansarena för 2 - 4 partssamverkan när det gäller arbetsmarknads- och rehabiliteringsinsatser.

Analysarbetet har fått en stor och viktig roll som styrelsen tror mycket på. Analysen kan leda till en större roll och ett ännu bredare uppdrag. Det förutsätter dock att förbundet klarar av att upprätthålla de grundläggande samverkansstrukturerna och ovanpå det får en roll som en analytisk organisation med legitimitet att ge och följa upp rekommendationer.

4.0 Dialog och diskussioner i arbetsgruppen maj 2020

Nedan följer initiala reaktioner utifrån arbetsgruppens genomläsning av berättelserna från Umeåregionen och Östra Östergötland.

- Ändamålen är välformulerade och gör skillnad, om förbundet jobbar aktivt och enträget med den. Hur vi således går från ändamålsparagraf till effektivt arbete med den i praktiken är en huvudfråga.
- Det gäller att vara ruskigt ödmjuk med sig själv och andra om betydelsen av paragrafen. Gå långsamt för att gå fort.
- Det är ett sökande efter vart förbundet kan få fotfäste. Risk att det stannar vid tjugiga ord och lösa tolkningar. Tydligt att det behöver landa hos medlemmarna för att få legitimitet och för att se en vilja att ta konkreta steg, med den utökade ändamålsparagrafen som stöd, i denna riktning.
- Medlemssamrådsfunktionen är extra viktig. Inspirerande med hur Umeåregionen jobbar med genomlysning, analys, att enas i bilden av deras utmaningar och på vilket sätt förbundet bidrar framåt. Att nyttja förbundets analysförmåga är intressant och spännande.
- Politiskt blev det en aha-upplevelse när Östra Östergötland skrev ihop det och klargjorde "medlemmarnas ansvar" i välfärdsutvecklingen utifrån en gemensam helhetsbild. Det blev tydligt vad gäller plattformarna (gemensamma teaminsatser) att förbundet hade ansvaret att stödja dem, medan medlemmarna hade ansvaret att implementera dem i ordinarie organisationer. Förbundets roll förändrades på ett positivt sätt genom detta.

- Från Umeåregionen möjliggjorde den utökade ändamålsparagrafen större innovation i analysarbetet. Men det är tydligt att förbundet måste också våga att ta plats.
- Finns ekon av tiden före lagstiftningen och Socsam försöken på 90-talet i förhållande till politisk samordning på den tiden. Mognadsgrad till exempel är viktigt för utvecklingsprocessen och det gör skillnad för den formella legitimiteten (ex lagstiftningen) och den reella legitimiteten (det som görs praktiskt). Mognad och mod är således viktiga ingredienser för utvecklingen mot politisk samordning och förbundets givna och antagna roll i att stödja detta.
- Arbetet av Ingvar Nilsson & Eva Nilsson Lundmark var viktigt för Umeåregionen. De formulerade idéer om "Samordningsförbund 2.0" som förbundet kunde nyttja i samtalet inom styrelsen och med medlemmarna.
- Med helhetsblick på välfärden kunde förbundet öppna upp ett samtal om de många samverkansformerna. "Det regnar samverkansformer" ex DUNA, som någon sa. Borde istället vara självklart att jobba genom Finsam i utvecklingen av samverkan på en politisk och/eller övergripande nivå. Den utökade ändamålsparagrafen hjälper till i detta.
- Umeåregionen ser skillnader i målformuleringar efter den utökade ändamålsparagrafen. Nu jobbar förbundet, med spjörn från ändamålsparagrafen, för att minska helårsekvivalenterna i området. Jobbar med konkreta mål i detta vilket är klart mer annorlunda än förut.
- Viktig fråga till workshop den 15 juni: Är förbundet systemförändrande eller systembevarande? Hur ser styrelsen och medlemmarna på detta?
- Samordningsutvecklingen, och att lyfta den politiskt eller på den mest övergripande nivån regionalt, handlar mycket om mognad och mod. Och tålmod, envishet och många möten och samtal.
- Viktigt nu att bredda diskussionerna, fånga upp erfarenheter från andra och föra dialog både med NNS om den lokala utvecklingen men också med nationella aktörer om Finsams roll i utvecklingen av det önskade samhället (där samverkan är både önskad och effektiv).

Nästa steg är en workshop den 15 juni och inplanerade fortsatta dialoger under hösten. Det är framförallt fortsatt intressant att lyssna efter skillnader som verkligen gör en skillnad, samt att fortsätta prata om betydelsen av, eller vad vi menar med, politisk och finansiell samordning. En trevande slutsats av denna rapport är att, med stöd av en utökad ändamålsgraf kan betydelsen klargöras men att det är förenligt med ett aktivt lokalt fotarbete genom bl.a. medlemssamråd och aktivt styrelsearbete för att det ska ge verkliga effekter.

Referenser

Nilsson Lundmark, Eva & Nilsson, Ingvar 2014. *Så mycket bättre: Samordningsförbund 2.0*. Utgiven av Samordningsförbundet Trelleborg. Hämtad http://www.socioekonomi.se/Texter16/Sa_mycket_bättre.pdf

NNS 2014. *Vad är integrerad samverkan?*. Hämtad <http://www.nnsfinsam.se/media/109743/Vad-ar-integrerad-samverkan-140424.pdf>

WHO 2016. *Framework on Integrated, People-Centred Health Services*. Hämtad <https://www.who.int/service-delivery-safety/areas/people-centred-care/en/>