

# FINSAM

Underlagsrapport till uppdrag angående  
modell för stöd till unga med psykisk  
ohälsa som varken arbetar eller studerar

Joakim Tranquist

# Innehåll

<b>SAMMANFATTNING .....</b>	<b>4</b>
<b>INLEDNING .....</b>	<b>5</b>
<b>1 FINSAM – TANKE OCH UTVECKLING .....</b>	<b>6</b>
1.1 VAD ÄR FINSAM? .....	6
1.2 MÅLGRUPP FÖR FINSAM.....	6
1.3 ORGANISERING AV FINSAM .....	7
1.4 UTVECKLINGEN AV FINSAM .....	8
1.5 OSÄKERT KUNSKAPSLÄGE .....	8
<b>2 FINSAM OCH UNGA.....</b>	<b>10</b>
2.1 UNGA HAR BLIVIT EN CENTRAL MÅLGRUPP .....	10
2.2 UNGA MED PSYKISK FUNKTIONSNEDSÄTTNING .....	11
2.3 BEHOV AV SAMORDNING I GRÄNSLAND .....	12
2.4 LOTSFUNCTIONER OCH INDIVIDUELLT STÖD .....	13
2.5 STRUKTUR FÖR SAMVERKAN SOM GER LEGITIMITET.....	14
<b>3 FINSAM SOM STRATEGISK MODELL FÖR SAMVERKAN KRING UNGA .....</b>	<b>16</b>
3.1 SUMMERADE ERFARENHETER.....	16
3.2 SAMVERKANSSTRUKTUR MED FÖRTJÄNSTER OCH HINDER.....	16
3.3 MODELL SAMVERKAN KRING FÖR UNGA.....	17
3.4 OUTNYTTJAD POTENTIAL.....	18
3.5 STRATEGISK AKTÖR I FRAMTIDA INSATSER FÖR UNGA .....	19
<b>LITTERATUR.....</b>	<b>22</b>

# Sammanfattning

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF) har i uppdrag från Socialdepartementet att beskriva, och om möjligt föreslå en eller flera modeller för, hur samhällets stöd till unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar kan organiseras och hur samverkan mellan olika aktörer kan utformas för att förbättra stödet för hur dessa unga kan återkomma i aktivitet. Denna rapport är en underlagsrapport i arbetet med detta uppdrag och avser samverkan inom FINSAM.

FINSAM är en formaliserad form av samarbete mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, landsting samt en eller flera kommuner som utgår från att de tillsammans bildar samordningsförbund. Detta ska göra det möjligt att möta lokala behov av samordnade insatser mer effektivt utifrån de berörda individernas förutsättningar.

Idag finns 80 samordningsförbund där 240 av landets 290 kommuner ingår. Tillsammans når de ca 35 000 invånare med direkta insatser under ett år. Förbunden är mycket olika organiserade och storleken varierar stort mätt i såväl finansiella resurser som berörda invånare. Även verksamheten inom förbunden skiljer sig mycket åt, vilket utgår från att ett lokalt perspektiv ska dominera inom FINSAM. Insatsernas inriktning hänger framför allt samman med de resurser som förbunden har till sitt förfogande där mindre förbund ofta anlägger ett generellt perspektiv i sina insatser.

Ungdomar utgör mer än hälften av deltagarna i samordningsförbundens insatser. Framför allt har unga med psykiska funktionsnedsättningar kommit att prioriteras inom FINSAM. Ofta har det handlat om unga med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och en stor del av ungdomarna har haft aktivitetsersättning från Försäkringskassan. Att just denna grupp kommit att prioriteras bygger dels på att parterna inom FINSAM identifierat behov av insatser för denna grupp, men även på att det kommit allt fler nationella rekommendationer till förbunden att rikta insatser till unga med aktivitetsersättning. Det har blivit uppenbart att finansiell samordning passar särskilt väl för just unga med en komplex problematik. Genom samordningsförbunden skapas ett lokalt handlingsutrymme där de berörda parterna får en gemensam formell organisation som ger möjlighet att organisera insatser mer effektivt. En gemensam budget som samordningsförbundet fritt disponerar utgör grunden för ett sådant handlingsutrymme.

FINSAM är med sina samordningsförbund en samverkansmodell som kan och bör utgöra ett komplement till den ordinarie rehabiliteringsverksamhet som bedrivs. I ett sådant perspektiv har FINSAM potential att utnyttjas i betydligt högre utsträckning än vad som är fallet idag. Styrkan ligger framför allt i den etablerade samverkansmodell som samordningsförbunden utgör. Denna struktur gör att samordningsförbunden i högsta grad kan betraktas som en intermediär som kan användas för implementering av strategiska satsningar. En utökad nationell styrning av samordningsförbunden riskerar att emellertid att utmana samordningsförbundens självständighet. Detta är en strategisk utmaning som är inbyggd i konstruktionen av FINSAM. Mer rimligt är istället att samordningsförbunden används för riktade uppdrag. En målgrupp som lämpar sig väl för sådana uppdrag är unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar. För sådana uppdrag bör anslås särskilda ekonomiska medel som används för att ge kraft åt de riktade uppdragen, medel som med fördel separeras från det ordinarie anslag för den finansiella samordningen.

# Inledning

Under hösten 2014 gav Socialdepartementet i uppdrag åt Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) att beskriva, och om möjligt föreslå en eller flera modeller för, hur samhällets stöd till unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar kan organiseras och hur samverkan mellan olika aktörer kan utformas för att förbättra stödet för hur dessa unga kan återkomma i aktivitet. Denna rapport fungerar som underlagsrapport till MUCFs uppdrag och avser samverkan för unga inom ramen för lagen om finansiell samordning (FINSAM).

Den finansiella samordningen av rehabiliteringsinsatser är en formaliserad form av samarbete som utgår från samordningsförbund, något som bland annat IFAU (2008) och Inspektionen för Socialförsäkringen (2010) konstaterat vara en unik form av myndighetssamverkan i Sverige. Centralt är att de samverkande parterna behåller sitt ansvar för rehabilitering och annat stöd till individen, samtidigt som samordningsförbundet ska göra behovsrelaterade prioriteringar av insatser oberoende av organisation. Samordningen ska göra det möjligt att möta lokala behov av insatser mer effektivt och bidra till att utveckla nya synsätt utifrån individens behov av rehabilitering.

I denna rapport kommer tankarna bakom den finansiella samordningen att beskrivas samt hur utvecklingen av denna samverkansform sett ut. Därefter kommer insatser som bedrivs för unga inom ramen för FINSAM att beskrivas i ett övergripande perspektiv.

Som underlag för rapporten ligger olika rapporter som presenterats kring FINSAM. Under de första fyra åren hade Statskontoret (2005, 2006, 2007, 2008a, 2008b) i uppdrag av regeringen att följa upp och utvärdera finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet. Vidare har Inspektionen för Socialförsäkringen (2010) på regeringens uppdrag presenterat en sammanställning av uppföljningar och utvärderingar av olika samverkansaktiviteter som har genomförts inom FINSAM. Därefter har ingen formell utvärdering av den finansiella samordningen utförts. Utvecklingen finns istället beskriven i uppföljningsrapporter från Försäkringskassan som publiceras varje hel- och halvår.

Några ytterligare rapporter om utvecklingen inom FINSAM har publicerats. Tankesmedjan Tiden har publicerat en rapport med ett förslag om att stärka FINSAMs roll som en modell för samverkan (Andersson, Alnebratt & Jonsson 2014). Vidare har Nationella rådet för finansiell samordning låtit genomföra en studie om insatser för unga inom FINSAM (Tranquist 2014).

Den senare studien genomfördes av Tranquist Utvärdering som även skrivit denna underlagsrapport på uppdrag av MUCF. Utöver nämnda studie har Tranquist Utvärdering genomfört en större mängd utvärderingar av projekt som finansierats inom den finansiella samordningen. Tranquist Utvärdering har även utvärderat utvecklingen i enskilda förbund och har på detta sätt följt utvecklingen inom FINSAM sedan 2005. Det är på denna samlade erfarenhet som föreliggande rapport är skriven.

# 1 FINSAM – tanke och utveckling

Finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (FINSAM) är en formaliserad form av samarbete mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, landsting samt en eller flera kommuner som utgår från att de tillsammans bildar ett så kallat samordningsförbund. Dessa förbund har en budget som finansieras av parterna tillsammans och utifrån denna bedrivs olika former av lokala insatser. Syftet är att den finansiella samordningen ska göra det möjligt att möta lokala behov av insatser mer effektivt och bidra till att utveckla nya synsätt utifrån de berörda individernas förutsättningar.

## 1.1 Vad är FINSAM?

Lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (2003:1210) bygger på ett antagande om att individers sammansatta problematik kräver sammansatta lösningar. Genom att Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommuner och landsting går samman i samordningsförbund är tanken att det skapas förutsättningar för gemensamma insatser som bättre möter människors behov. Mot denna bakgrund bygger FINSAM på en *möjliggörande*, inte tvingande, lagstiftning som gör det möjligt för de fyra parterna att samverka genom att ett samordningsförbund bildas.

Ett grundläggande perspektiv i FINSAM är att insatser ska anpassas efter *lokala behov*. Samordningsförbunden är därför fristående organ som möjliggör samordnade rehabiliteringsinsatser på lokal nivå. Förbundens verksamhet ska enligt lagstiftningen vara inriktad på att individerna ska återkomma i eller komma till ett aktivt liv i arbete. Förbunden ska ha individens och samhällets bästa i fokus, vilket innebär att respektive myndighets olika målsättningar inte nödvändigtvis behöver gälla i förbundets verksamhet.

FINSAM utgår från att individer som behöver arbetslivsinriktad rehabilitering har kontakt med många aktörer inom olika sektorer. Varje aktör bedriver rehabiliteringsinsatser utifrån sitt specifika uppdrag och ansvar, vilket resulterar i att det övergripande ansvaret för individens rehabilitering blir otydligt. Avsikten med FINSAM är därför att parterna i samverkan bättre ska kunna tillgodose enskilda människors behov av rehabiliteringsinsatser så att deras förmåga till eget förvärvsarbete främjas på ett effektivt sätt.

## 1.2 Målgrupp för FINSAM

Målgruppen för de insatser som finansieras av samordningsförbunden är individer i förvärsaktiv ålder med komplexa problem som gör att de i sin rehabilitering behöver samordnade insatser från flera aktörer, till exempel på grund av medicinska eller psykiska besvär i kombination med sociala eller arbetsmarknadsrelaterade problem.

Det yttersta målet för insatserna är att individen får tillbaka eller förbättrar sin arbetsförmåga, även om inte varje insats i sig förväntas leda fram till arbete. Även utrednings- och kartläggningsinsatser som syftar till att placera individer i rätt åtgärd räknas in i förbundens verksamhet, liksom förebyggande insatser för särskilda riskgrupper.

I de inventeringar som föregick lagstiftningen konstaterades att andelen personer som skulle vara i behov av samordnade insatser var ca 5 procent av befolkningen i arbetsför ålder, vilket motsvarar ungefär 300 000 personer. Under 2013 deltog ca 35 000 personer i insatser inom den finansiella samordningen.

### 1.3 Organisering av FINSAM

FINSAM utgår från att Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, landsting/regioner och en eller flera kommuner går samman och bildar ett samordningsförbund. Ett samordningsförbund är en självstyrande organisation som leds av en styrelse med representanter från de medverkande parterna. Förutsättningarna för sammansättning av förbundsstyrelsen regleras i lagen om FINSAM. Där framgår det t ex att endast ledamöter eller ersättare i kommun- eller landstingsfullmäktige samt anställda vid Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen får ingå i en förbundsstyrelse.

Ursprungligen styrdes även Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans utnämningar till förbundens styrelser mer än vad som är fallet idag. Enligt den ursprungliga lagen om FINSAM skulle representanterna ha kopplingar till styrelser och nämnder i deras tidigare decentraliserade organisationer som utgjordes av lokala socialförsäkringskontor och länsarbetsnämnder. Förändringar i dessa myndigheter har sedermera luckrat upp kraven på särskild representation i förbundens styrelser för de statliga parterna.

I det självstyrande samordningsförbundet beslutar styrelsen fritt om mål och riktlinjer för förbundets verksamhet, hur det ska ledas, vara organiserat samt finansiera insatser. I kraft av den gemensamma budgeten kan ett förbund stimulera och stödja insatser utöver det som de samverkande parterna kan göra inom ramen för sin ordinarie verksamhet. Försäkringskassan bidrar med statens andel, motsvarande hälften av resurserna, till den finansiella samordningen. Detta fördelas sedan till förbunden där landstinget finansierar en fjärdedel av den lokala budgeten och den eller de kommuner som deltar finansierar med en fjärdedel. Den totala budgeten för FINSAM uppgick under 2014 till 560 miljoner kronor.

Någon nationell styrning av förbunden och dess verksamhet finns inte, det lokala perspektivet är dominerande inom FINSAM. Balansen mellan en politisk (kommun och landsting) och tjänstemannabaserad (Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan) representation i förbundens styrelser har dock visat sig vara en utmaning inom FINSAM. En framgångsrik samverkan förutsätts ofta bygga på jämlika relationer och sammansättningen av styrelserna har försvårat detta. I grunden vilar tanken om FINSAM på ett lokalt perspektiv med stark politisk förankring. Förutsättningarna för detta har ändrats i kraft av Försäkringskassans förstatligande och länsarbetsnämndernas avskaffande. Det har i förlängningen ställt större krav på de statliga representanterna att balansera mellan lokala behov och nationella direktiv. Den politiska representationen från landstingen har också försvårat förankringen i vårdorganisationerna genom deras komplexa ledningssystem och relation mellan politik och genomförande. Svårigheterna har framför allt påverkat de mindre förbunden eftersom styrelserepresentanterna från stat och framför allt landsting ofta haft svagare mandat kring strategiska frågor i sina organisationer. Detta är en av anledningarna till att fler aktörer idag förespråkar utvecklingen mot större förbund. Andra skäl handlar framför allt om förbundens administrativa kostnader och möjligheter till större budgetar i förbunden.

För att stödja utvecklingen av FINSAM har Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Sveriges Kommuner och Landsting samt Socialstyrelsen bildat Nationella rådet för finansiell samordning. Rådet behandlar frågor om finansiell samordning som är av gemensamt intresse och det ska verka för att ge samverkan den legitimitet och förankring som är nödvändig. Detta råd har inget formellt mandat att agera styrande i förhållande till de enskilda förbunden. Det finns även ett nationellt nätverk för samordningsförbund (NNS) där 71 samordningsförbund är medlemmar. Nätverkets roll är att vara språkrör för och stödja förbunden i deras utvecklingsarbete samt att vara ett forum för dialog, erfarenhetsutbyte, kunskapsspridning och gemensamt lärande inom FINSAM.

## 1.4 Utvecklingen av FINSAM

Idag har samordningsförbunden en spridning över hela landet. Idag finns det 80 samordningsförbund där 240 av landets 290 kommuner ingår. Förbunden är mycket olika organiserade och storleken varierar stort mätt i såväl finansiella resurser som berörda invånare.

Det finns förbund som spänner över hela län, men det finns även kommungemensamma förbund samt enskilda kommuner och kommundelar som bildar förbund. Ofta utgår sammansättningen från tidigare samverkanskonstellationer. Trenden går emellertid mot större förbund som spänner över flera kommuner. Detta sker dels genom att nya kommuner ansluter sig till ett redan etablerat förbund, men även genom att flera kommuner går samman och bildar ett nytt förbund. En ytterligare variant är att redan etablerade förbund går samman och bildar ett gemensamt större förbund. Av dessa anledningar har antalet förbund minskat under 2014.

Även verksamheten inom förbunden skiljer sig mycket åt. En del förbund bedriver insatser för alla individer som är i behov av samordnad rehabilitering, medan andra förbund framför allt inriktar sig på stöd till vissa avgränsade grupper. Insatsernas inriktning hänger framför allt samman med de resurser som förbunden har till sitt förfogande där mindre förbund ofta anlägger ett generellt perspektiv i sina insatser.

Tillsammans når de nu 80 samordningsförbunden ca 35 000 invånare med direkta insatser under ett år. Försäkringskassans uppföljning visar att antalet deltagare i projekt minskat något under 2014. Utöver detta finansieras även insatser av mer strukturell art som ska skapa bättre förutsättningar för handläggare att samarbeta mellan de olika myndigheterna.

## 1.5 Osäkert kunskapsläge

I utgångspunkterna för FINSAM ligger att den verksamhet som bedrivs ska utgå från lokala behov och präglas av dessa. Det innebär samtidigt att det inte finns någon övergripande styrning av eller detaljerad kunskap om all den verksamhet som bedrivs i de lokala förbunden. Fokus i beskrivningar av FINSAM ligger ofta på formella förutsättningar och de administrativa rutiner som krävs för att åstadkomma en fungerande samverkan i ett samordningsförbund. Det är svårare att hitta samlade beskrivningar av den verksamhet som bedrivs inom FINSAM som övergripande system.

Det har varit en kontinuerlig utveckling av antalet förbund och antalet insatser som har finansierats inom ramen för dessa. Samtidigt har det i olika sammanhang konstaterats att

kunskapen om både innehållet i och effekterna av den finansiella samordningen är närmast obefintlig. Försäkringskassan (2014) har i sin återrapportering till regeringen påpekat att det är svårt uttala sig om effekterna av samordningsförbundens verksamhet. Vidare har såväl Statskontoret (2008) som Inspektionen för Socialförsäkringen (2010) konstaterat att kunskapen om det som sker i samverkan med det övergripande målet om få individer att närma sig arbetsmarknaden är starkt begränsad.

Att ge en samstämmig bild av insatser inom FINSAM är alltså svårt. Det lokala perspektivet är en stomme i FINSAM och erfarenheterna i flera studier tecknar bilden av en finansiell samordning som tagit sig olika vägar i de respektive förbunden under de tio år som lagstiftningen funnits. Verksamheten inom de 80 samordningsförbunden är så diversifierad att det är mycket svårt att göra kategoriseringar av deras verksamhet i ett övergripande perspektiv.

Några generella slutsatser om FINSAM har dock dragits i olika studier. Inspektionen för Socialförsäkringen (2010) summerade t ex att samordningsförbunden utgör en modern organisationsform med betoning på flexibilitet, delaktighet och kvalitet. Flexibiliteten innebär bland annat att det inom de insatser som finansieras finns möjligheter till anpassningar inom parternas regelverk, t ex i fråga om tidsgränser för tillgång till olika insatser. Detta gör även att en långsiktighet kan erbjudas som inte annars är tillgänglig i det reguljära utbudet. Sådana slutsatser återkommer generellt i rapporter kring FINSAM. En annan poäng som återkommer på flera håll är att FINSAM blivit en arena för insatser för unga i behov av samordnat stöd. I nästa avsnitt beskriva vad detta stöd för unga kommit att innebära.

## 2 Finsam och unga

I de förarbeten som utgör grund för lagen om FINSAM framgår att målgruppen är medborgare i förvärvsaktiv ålder, d v s personer mellan 16–64 år. Vid tiden för framtagandet av lagen var framför allt gruppen långtidssjukskrivna arbetslösa med sin komplexa problematik i fokus för samverkansinsatser. Ungdomar, här definierat som personer mellan 16–29 år, pekas inte i sig ut som målgrupp i den proposition som ligger till grund för lagen (Prop. 2002/03:132). Sedan denna togs fram för 13 år sedan har situationen förändrats. Långtidssjukskrivna arbetslösa är inte längre en utpekad målgrupp för stora satsningar, medan är ungdomsarbetslösheten är en av de stora utmaningarna för den svenska arbetsmarknadspolitiken. Även om ungdomar inte pekas ut i förarbetena har också samordningsförbundens verksamhet redan från starten kommit att omfatta många insatser för unga.

### 2.1 Unga har blivit en central målgrupp

Försäkringskassan konstaterar i sina uppföljningsrapporter att yngre personer har varit en framträdande målgrupp inom FINSAM ända sedan de första uppföljningarna gjordes av Statskontoret under 2005. I uppföljningen av insatser under 2013 konstateras även att en tredjedel av alla individinriktade insatser som genomförts har riktat sig direkt till personer mellan 16–29 år (Försäkringskassan 2014a).

Ungdomar har kommit att utgöra mer än hälften av deltagarna i samordningsförbundens insatser. Under 2013 var 56 procent av deltagarna som registrerades med fullständiga uppgifter unga i åldersintervallet 16–29 år. Det motsvarar 9 816 personer, vilket var en ökning med sju procent från 2012 (ibid.). Under perioden januari-september 2014, vilket är den senast tillgängliga uppföljningen, har andelen ökat ytterligare till 57 procent (Försäkringskassan 2014b).

Under 2013 registrerades 351 nya insatser inom FINSAM och av dessa angavs 15 procent vara specifika insatser för unga, d v s 47 insatser (Försäkringskassan 2014a). Under 2014 rapporterar sedan Försäkringskassan (2014b) att 26 procent av de insatser som påbörjats under 2014 registrerats som insats för unga. Andelen insatser som riktar sig till just unga har alltså ökat påtagligt inom FINSAM.

I Nationella rådets studie under hösten 2014 konstaterades att det i tre fjärdedelar av de 80 samordningsförbunden finansierats insatser som riktat sig enbart till unga (Tranquist 2014). Det visade sig att det var i de mindre förbunden som specifika insatser för ungdomar inte förekommit. I de små förbunden är de insatser som bedrivs snarare generellt riktade till FINSAMs övergripande målgrupp, d v s personer mellan 16–64 år i behov av samordnat stöd. Förklaringen till detta ligger i de resurser som finns tillgängliga i dessa förbund och att man därför behöver bedriva insatser för en bredare målgrupp. Även från de mindre förbunden poängterades dock att unga var den dominerande gruppen bland deltagarna i insatserna även om insatserna inte var specifikt riktade mot dem.

## 2.2 Unga med psykisk funktionsnedsättning

I olika sammanhang beskrivs målgruppen för FINSAM som individer med behov av samordnat stöd. Behovet av stöd anges bero på olika former av problem såsom funktionsnedsättning, psykisk ohälsa, komplex och tung problematik eller behov av särskilda insatser på grund av arbetslöshet. Det finns dock inga styrande riktlinjer vad gäller målgrupper för samordningsförbundens insatser, inte minst eftersom en av de bärande tankarna bakom FINSAM är att insatser ska utformas efter lokala behov och självstyret är dominerande.

Efter hand har mer uttalade önskemål och förväntningar riktats mot att den finansiella samordningen framför allt ska omfatta just unga. Detta gäller särskilt de personer som uppbär aktivitetsersättning från Försäkringskassan, en form av ersättning för personer som inte har fyllt 30 år och som under minst ett år inte kommer att kunna arbeta heltid på grund av sjukdom, skada eller funktionsnedsättning.

2011 fick Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan för första gången ett uttryckligt uppdrag om förstärkt stöd till unga med aktivitetsersättning genom samordningsförbund i sina respektive regleringsbrev: *”Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan ska även genom samverkan med andra relevanta aktörer och inom ramen för samordningsförbundens verksamhet verka för att unga med aktivitetsersättning ska uppnå eller förbättra sin arbetsförmåga”* (Arbetsmarknadsdepartementet 2013).

2012 utfärdade Nationella rådet för finansiell samordning en rekommendation till samordningsförbunden att prioritera unga med aktivitetsersättning: *”Regeringen har sedan 2011 uppmärksammat samordningsförbundens betydelse av att lokalt organisera samverkan mellan flera aktörer i syfte att utveckla stödet till personer med aktivitetsersättning. [...] Nationella rådet är mycket positivt till att samordningsförbundens struktur används för att ytterligare förstärka stödet till denna målgrupp”* (Nationella rådet för finansiell samordning 2012).

Försäkringskassans årliga uppföljning av den finansiella samordningen visar också att unga med aktivitetsersättning har kommit att bli en alltmer prioriterad grupp inom samordningsförbundens verksamhet. Av den senaste rapporteringen framgår att andelen unga av samtliga deltagare inom FINSAM nu är relativt konstant, medan andelen unga med aktivitetsersättning har ökat (Försäkringskassan 2014b). Under första halvåret 2014 har 1 301 personer haft aktivitetsersättning vid starten av sitt deltagande i en insats. Under hela 2013 deltog 1 902 personer med aktivitetsersättning i insatser inom Finsam. Till detta lägger vi tidigare års redovisningar som visar att antalet under 2012 var 1 352 personer och under 2011 var det 916 personer. Detta talar för att FINSAM i allt högre grad har blivit en samverkansmodell som vänder sig till unga med aktivitetsersättning.

När det gäller insatser för unga inom FINSAM har målgruppen för dessa till stor del handlat om unga med psykisk funktionsnedsättning. Denna slutsats dras i Nationella rådets studie om insatser för unga inom FINSAM och baseras på uppgifter från förbundscheferna i samordningsförbunden (Tranquist 2014). På en enkätfråga om vilka grupper inom ramen för målgruppen unga som förbunden arbetar med uppgav många ett flertal överlappande kategorier. I grunden låg dock psykisk funktionsnedsättning. Svaren, som syns i Tabell 1 nedan, ger också en tydlig indikation om att unga med psykiska funktionsnedsättningar har kommit att utgöra en grundläggande målgrupp för samordningsförbundens insatser.

**Tabell 1: Enkätfråga till förbundschefer: Vilka målgrupper har era insatser för unga (16-29 år) varit inriktade mot? (flervalsfråga).**

Kategorier inom målgruppen unga	Svar	
	Antal förbund N=61	Andel av förbund N=61
Unga generellt	23	38%
Unga kvinnor	8	13%
Långtidsarbetslösa ungdomar	33	54%
Långtidssjukskrivna ungdomar	22	36%
<b>Ungdomar med psykisk funktionsnedsättning</b>	<b>46</b>	<b>75%</b>
Ungdomar med neuropsykiatrisk funktionsnedsättning	39	64%
Ungdomar med utländsk bakgrund	13	21%
Ungdomar från socialt utsatta bostadsområden	9	15%
Unga med avbruten skolgång	29	48%
Ungdomar med förlängd skolgång	5	8%
Annan grupp	20	33%

Av tabellen framgår att 75 procent av förbundscheferna uppgett att deras förbund drivit insatser som riktat sig till unga med ”*psykisk funktionsnedsättning*”. Vidare angav 64 procent alternativet ”*neuropsykiatrisk funktionsnedsättning*”. Även de svar som avsåg ”*annan grupp*” specificerades sedan med att det t ex avsåg unga med aktivitetsersättning.

Sammantaget kan det konstateras att insatser för unga inom FINSAM omfattat individer med sammansatta problem som utgår från psykiska funktionsnedsättningar, ofta med en neuropsykiatrisk karaktär. De vanligaste neuropsykiatriska funktionsnedsättningarna är ADHD, Aspergers syndrom, Tourettes syndrom och tvångssyndrom. Även relaterade tillstånd som t ex dyslexi och språkstörningar kan ses som neuropsykiatriska. Det finns inga uppgifter om vilken betydelse förbundschefernas lagt i begreppen psykisk och neuropsykiatrisk funktionsnedsättning när det beskrivit målgrupper för sina insatser. I studien analyserades också utvärderingar av ungdomsprojekt inom FINSAM. Även av dessa framgick det att många projekt avsett unga med aktivitetsersättning. Ofta har det handlat om personer med funktionsnedsättningar inom autismspektrat och då särskilt personer med Aspergers syndrom. På det hela taget återkom svårigheter med grundläggande förmågor (exekutiva funktioner) som en gemensam problembild. Detta innebär i förlängningen att de haft svårt att tillgodogöra sig det stöd som aktörerna erbjuder i sin ordinarie verksamhet.

### 2.3 Behov av samordning i gränsland

Även Inspektionen för Socialförsäkringen (2010) har konstaterat att flertalet projektrapporter vittnat om att deltagarna i insatser inom FINSAM har haft olika grader av fysisk och psykisk ohälsa, vilket inneburit att de befunnit sig relativt långt från arbetsmarknaden. De definierar inte problematiken närmare, men ISF konstaterar att denna grupp har behov som inte kan tillgodoses av enskilda aktörer. De menar att den helhetssyn på individen och samsyn mellan de olika aktörerna som möjliggörs genom FINSAM är avgörande för målgruppen. *Uthållighet, kontinuitet och långsiktighet* är

faktorer som lyfts fram som viktiga för att samverkansarbetet ska lyckas. Överhuvudtaget är *tid* och *flexibilitet* de nyckelfaktorer som lyfts fram avseende den samverkan som bedrivs inom FINSAM. Detta gäller inte bara ISFs studie utan är en generell slutsats som återkommer kring den finansiella samordningen (jfr Axelsson & Bihari Axelsson).

Det tar tid för individer som står långt bort från arbetsmarknaden att närma sig den. Det tar också lång tid att skapa sådana relationer som gör att den tillit och respekt uppstår som är nödvändig för att samverkan ska kunna fungera, både mellan individ och myndighetsföreträdare. Just tilliten och de långsiktiga relationerna är faktorer som flera studier pekat på som särskilt avgörande i arbetet inom FINSAM med unga med funktionsnedsättning.

En viktig aspekt i detta avseende är den *fristående position* FINSAM har som samverkansaktör. Myndighetsutövningen ligger kvar hos de olika aktörerna, men uppgiften att sammanfoga de olika systemen hamnar på aktörer som med den formella samverkansstrukturens legitimitet kan inta en friare roll. Det gör även att servicen till de berörda ungdomarna kan anpassas efter deras förutsättningar.

I flera sammanhang i anslutning till FINSAM poängteras att unga med psykiska funktionsnedsättningar befinner sig i ett gränsland mellan olika rehabiliteringsaktörers uppdrag och erbjudanden. Detta lyfts även fram som en av de grundläggande aspekterna kring FINSAMs roll som samverkansmodell kring denna målgrupp. Ungdomarnas funktionsnedsättningar gör att de har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Samtidigt har de en arbetsförmåga som gör att alternativ som daglig verksamhet (LSS) inte är rimliga. Generellt saknas i detta gränsland insatser för målgruppen inom de olika aktörernas ordinarie utbud. Det är därför svårt för individerna att få ett ändamålsenligt stöd då de inte förmår att tillgodogöra sig myndigheternas ordinarie service. Utmaningen är därför att utveckla en samverkansmodell som erbjuder stöd som bidrar till att skapa en övergripande struktur kring de olika parternas erbjudanden. Det är tydligt att insatser inom FINSAM kunnat erbjuda ett sådant stöd.

## 2.4 Lotsfunktioner och individuellt stöd

Redan i utvärderingen av SOCSAM, den försöksverksamhet som föregick FINSAM, lyftes utmaningen fram att genom förändrade prioriteringar möjliggöra nya satsningar som inte går att skapa inom ramen för befintlig och reguljär verksamhet (Socialstyrelsen 2001). Man drog slutsatsen att det i den samverkansstruktur som skapades var möjligt att utforma insatser för målgrupper som annars inte hade kunnat få samma stöd.

Denna utveckling har sedan fortsatt inom FINSAM och en grupp som tydligt visat sig dra nytta av den flexibla och mer stabila samverkansstrukturen är unga med psykiska funktionsnedsättningar, särskilt de med neuropsykiatrisk problematik. Här har FINSAM fyllt ett tydligt behov genom mer flexibla lösningar med anpassning till målgruppens förutsättningar.

En central utgångspunkt i FINSAM är lokala behov. Insatser som utvecklats är ofta unika lösningar där flera lokala aktörer samarbetar med olika kompetenser för att effektivisera ordinarie verksamhet och för att hitta nya metoder för att aktivera ungdomar. Ofta väljer man att arbeta med flera olika professioner i samma insats och utbudet av arbetssätt som inom FINSAM tillämpas för att möta ungdomarna är mycket omfattande.

De unika lösningarna gör det svårt att göra en generell beskrivning av de insatser som genomförs inom ramen för FINSAM, men några mönster kan lyftas fram.

På det hela taget motsvarar insatser inom FINSAM den bild som tecknas i rapporten *”Kreativa projekt”* som publicerats av Temagruppen unga i arbetslivet (2012). Där summeras att ungdomsprojekt inom Socialfonden (ESF) utgår från en bred uppsättning metoder och det är ofta lokala innovationer som tillämpas. Detta gäller även inom FINSAM. Det handlar generellt om insatser i samverkan för en grupp ungdomar, ofta med funktionsnedsättningar i enlighet med resonemangen ovan, som genom insatserna kan få ett mer samlat stöd än vad som kan ske i ordinarie verksamheter. Ofta handlar det om etableringen av någon form av tvärprofessionell teamfunktion eller samlokalisering. Olika former av ”en-dörr-in”-koncept har testats, t ex i form av jobbtorg eller ungdomstorg. Sådana teamfunktioner har dock ofta en mer generell karaktär i fråga om målgrupper där unga med psykisk ohälsa är en av flera grupper som erbjuds stöd. Framför är detta fallet allt i mindre förbund.

När det handlar om insatser för unga inom FINSAM är det ett genomgående mönster att det ofta handlar om olika former av individuell coaching, ofta med tankemässig grund i metoder som Supported Employment, IPS och viss utsträckning Case Management. Detta innebär att många samordningsförbund har tillämpat olika former av gränsöverskridande funktioner – ofta benämnda som coacher, lotsar, samordnare, koordinatörer etc. Dessa får i uppgift att agera smörjmedel i systemet för att den unga personen på ett bättre sätt ska kunna dra nytta av de resurser som erbjuds hos de olika aktörer som är inblandade.

Det finns inga nationella riktlinjer om användandet av olika metoder. Likväl tycks metoden Supported Employment fått en utbredd tillämpning inom FINSAM, om än i en mängd lokala varianter med olika grad av modelltrogenhet. Någon nationell styrning kring detta har inte förekommit, utan utbredningen av denna metod har följt på lokala drivkrafter. En förklaring till detta är sannolikt att denna metod ligger i linje med de ordinarie verksamheternas uppdrag, synsätt och värderingar. En central poäng är också att metoden inte kräver några större organisatoriska förändringar. Vidare tycks Supported Employment, framför allt när det handlar om samordningsinsatser kring den enskilde individen, ha svarat upp mot ett behov hos de flesta förbunden i landet. Framför allt då metoden är väl anpassad för gruppen unga med psykisk funktionsnedsättning som utgör en framträdande grupp i de flesta förbund.

## 2.5 Struktur för samverkan som ger legitimitet

I all form av samverkan är förankring en nyckelfaktor. Om det inte skapats en ändamålsenlig struktur för samverkan så är det svårt att utveckla en framgångsrik verksamhet som ger de önskade mervärden som insatserna ska leda till. Det unika med FINSAM ligger i många avseenden i den plattform för samverkan som samordningsförbunden utgör med dess gemensamma och fristående budget.

Insatserna som genomförs skiljer sig i sitt genomförande mycket lite från annan arbetsmarknads- eller rehabiliteringsinriktad verksamhet i samverkan. De hinder som identifierats i anslutning till FINSAM är därför till stora delar desamma som generellt lyfts fram i samband med projektfinansierad verksamhet, t ex Socialfonden. Det handlar då i första hand om insatsers bristfälliga förankring i parternas verksamheter, svagt engagemang från ledningsföreträdare med otydlig projektstyrning som följt samt

sidoordnade verksamheter som inte till fullo berör den ordinarie verksamheten. I många avseenden är kommunala arbetsmarknadsförvaltningar huvudman för de insatser som bedrivs och de svårigheter som uppstår handlar inte sällan om att kommunala perspektiv bryts mot statliga direktiv. I detta är det inte mycket som skiljer FINSAM från andra projektinsatser inom arbetsmarknadspolitiken.

Efterhand har medvetenheten om betydelsen av insatsernas integrering i ordinarie verksamhet ökat inom FINSAM. Fler och fler förbund bedriver integrerade insatser där just team- och lotsfunktioner står i centrum, framför allt när det är tal om unga med aktivitetsersättning.

När det gäller de gränsöverskridande funktioner som utvecklats har det visat sig att grunderna i FINSAM utgör en nyckelaspekt. Det handlar om att samordningsförbunden är en formaliserad samverkansmodell. Till exempel är landstinget en av parterna i samverkansstrukturen. Försäkringskassan (2012b) har konstaterat att tre fjärdedelar av alla unga med aktivitetsersättning har en psykisk diagnos. Att kunna ta del av kompetens från psykiatrin blir då avgörande för att man tillsammans ska kunna erbjuda ett samordnat stöd till dessa individer. Genom tillhörigheten till samverkansstrukturen i FINSAM får de personer som har i uppgift att samordna de olika instansernas stöd till individen en legitimitet i kontakterna med de olika parterna som annars inte finns. Det gäller naturligtvis inte bara i kontakter med landstinget, utan även mellan de andra parterna.

Extra kraftfullt har det visat sig vara när insatserna utgår från ordinarie personal i de respektive organisationerna och dessa får särskilda mandat att skapa kontakter kring individen. Centralt är att de olika parterna behåller sin respektive myndighetsutövning, men genom den formaliserade strukturen uppstår en annan samsyn kring individens problematik. Detta har i sin tur bidragit till att skapa en tydlighet för individen och en struktur i kontakterna. Utvärderingar av denna typ av insatser drar ofta slutsatsen att det handlar om ett mer effektivt resursutnyttjande i arbetet med unga. Den tid och den kompetens som de olika lotsfunktionerna tillför de respektive parternas arbete med målgruppen tycks inte finnas hos någon av parterna.

Just denna form av övergripande struktur kring unga med psykisk funktionsnedsättning har utvecklats på många håll inom FINSAM. Förankringen hos de medverkande parterna genom den formella strukturen i samverkansmodellen lyfts ofta fram som en avgörande framgångsfaktor.

## 3 FINSAM som strategisk modell för samverkan kring unga

Denna rapport handlar om FINSAM och dess samordningsförbund som modell för samverkan kring unga med psykisk ohälsa och som varken arbetar eller studerar. Som avslutning ska poängerna som förmedlats i denna rapport summeras tillsammans med en utveckling av resonemangen om FINSAM som strategisk samverkansmodell för unga i behov av samordnat stöd.

### 3.1 Summerade erfarenheter

FINSAM är en möjliggörande lagstiftning som ger kommuner, landsting, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen förutsättningar att samverka genom samordningsförbund. Idag finns 80 samordningsförbund som omfattar 240 av landets 290 kommuner. I lagstiftningen finns mycket få styrande riktlinjer om innehållet i samordningsförbundens verksamhet. Den reglerar snarare de administrativa formerna för förbunden. När det gäller de insatser som bedrivs är det istället en uttalad tanke att de ska bygga på lokala förutsättningar och behov.

När det gäller målgrupper för samordningsförbundens insatser är det sagt att dessa ska omfatta personer i förvärvsaktiv ålder som har behov av ett samlat stöd som enskilda myndigheter har svårt att tillgodose. När lagen skrevs handlade detta i första hand om långtidsarbetslösa sjukskrivna, men under de tio år som FINSAM funnits har unga hamnat i fokus i allt större utsträckning.

Framför allt har unga med psykiska funktionsnedsättningar kommit att prioriteras inom FINSAM. Ofta har det handlat om unga med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, som t ex ADHD och Aspergers syndrom. En del av ungdomarna har haft aktivitetsersättning från Försäkringskassan.

Att just denna grupp kommit att prioriteras bygger dels på att aktörerna inom samordningsförbunden identifierat behov av insatser för denna grupp, men kanske framför allt för att det kommit allt fler nationella rekommendationer till samordningsförbunden att rikta sina insatser till just unga med aktivitetsersättning. Det följer av att det blivit allt mer uppenbart att finansiell samordning passar särskilt väl för just unga med en komplex problematik. Genom samordningsförbunden har det skapats ett lokalt handlingsutrymme där de berörda aktörerna från stat, kommun och landsting får en gemensam formell organisation som ger möjlighet att organisera insatser mer effektivt. En gemensam budget som samordningsförbundet fritt disponerar utgör grunden för ett sådant handlingsutrymme.

### 3.2 Samverkansstruktur med förtjänster och hinder

För unga med psykiska funktionsnedsättningar har de formella förutsättningarna bakom samverkansmodellen FINSAM visat sig ha stor potential som plattform för samverkan mellan olika rehabiliteringsaktörer. Detta har uppmärksammats på flera håll, t ex har Andersson, Alnebratt & Jonsson (2014) kallat förbunden en infrastruktur i

välfrärdarbetet. Framför allt handlar deras påstående om unga som varken arbetar eller studerar: ”*Det behövs en lokal struktur som stärker det långsiktiga arbetet kring dessa ungdomar och samordningsförbunden kan vara denna struktur*”.

Genom lagstiftningen bakom FINSAM regleras flera av de grundläggande aspekter som krävs för att en ändamålsenlig samverkansstruktur ska uppstå. Framför allt specificeras att de centrala aktörerna kring individens rehabilitering ska ingå i samordningsförbunden samt att de ska vara representerade på ett sådant sätt att samverkan blir förankrad i de respektive verksamheterna. Vidare har samordningsförbunden en budget som finansieras av parterna tillsammans. Utifrån denna bedrivs olika former av lokala insatser. Den gemensamma budgeten gör att man har möjlighet att bedriva insatser utöver vad de samverkande parterna kan göra inom ramen för sina ordinarie verksamheter.

Många utvärderingar av insatser inom FINSAM lyfter fram styrkan i just dessa aspekter och det poängteras att genomförandet av olika insatser i hög grad har underlättats av den etablerade formella strukturen i samordningsförbunden. Vikten av att alla parter är knutna till en samverkansmodell med gemensamma resurser lyfts fram som en avgörande framgångsfaktor.

Det finns även svårigheter i samverkansstrukturen. Att förankra FINSAM i de respektive organisationerna har inte varit enkelt. Ett uttryck för detta är att de medverkande kommunerna, framför allt genom sina arbetsmarknadsförvaltningar, är mycket tongivande inom FINSAM. Svårigheterna utgår framför allt från att lokala perspektiv ska anpassas till nationella och regionala styrsystem inom samordningsförbunden. Denna variant av komplex flernivåstyrning ställer höga krav på aktörerna inom samordningsförbunden.

Strukturen kring FINSAM utvecklades vid en tid då såväl Försäkringskassan som Arbetsförmedlingen hade en decentraliserad och lokal organisering. Även landstingen hade tidigare i många avseenden en tydligare styrning. Idag finns fler aktörer som styrs av olika former av ackrediteringar. Detta har gjort att det har varit svårt att uppnå en tillräcklig förankring i de respektive organisationernas verksamheter, vilket kanske framför allt har påverkat de mindre samordningsförbunden. I större förbund där utvecklingen av samverkansstrukturen pågått under längre tid är förankringen ofta mer utvecklad.

### 3.3 Modell samverkan kring för unga

På senare tid har förutsättningarna för att bedriva insatser för unga som varken arbetar eller studerar uppmärksammats i anslutning till samordningsförbundens verksamhet. Många olika aktörer har belyst den finansiella samordningens ändamålsenlighet när det handlar just om unga med behov av samordnat stöd som följd av en psykisk problematik.

I Försäkringskassans (2014b) regelbundna återkoppling till regeringen kan man läsa att: ”*Möjligheterna att arbeta förebyggande och på olika sätt ge stöd under övergången från skola till arbetsliv gör att samordningsförbunden är en naturlig plattform för det lokala samarbetet [kring unga med aktivitetsersättning]. Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen diskuterar centralt hur stödet till förbunden kan utvecklas ytterligare för att förbunden ska vara en verksam arena för arbetet med unga. Tillsammans med Arbetsförmedlingen har Försäkringskassan i sitt regleringsbrev i uppdrag att förstärka*

stödet till unga med aktivitetsersättning. Samordningsförbunden lyfts ofta fram som en plattform för insatser i förhållande till detta direktiv.

Vidare pekar utredningen *Unga som varken arbetar eller studerar* (SOU 2013:74) ut FINSAM som en strategiskt viktig struktur för samverkan kring unga: ”Centrala aktörer som Arbetsförmedling, Försäkringskassa och kommuner kan förbättra arbetet för att de ungdomar som har störst behov ska få bättre stöd. Det finns dock inga samverkansstrukturer som är etablerade i hela landet, för utredningens målgrupp. Utredningen bedömer att samordningsförbundens verksamhet är en etablerad struktur som kan utvecklas och utvidgas för att skapa bättre förutsättningar för en effektiv samverkan för unga som varken arbetar eller studerar”. Utredarna konstaterar att det finns många olika krav på myndigheter att samverka kring grupper av utsatta unga men det saknas en generell struktur för samverkan som kan skapa likvärdighet i hela landet. De menar vidare att ungdomar från 16 år som varken arbetar eller studerar och är i behov av samordnade insatser tillhör samordningsförbundens målgrupp. Därför föreslår utredarna följaktligen att denna grupp särskilt ska uppmärksammas inom FINSAM.

Även inom den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (SOU 2010:04) lyfts samordningsförbunden fram som en plattform att utveckla i förhållande till ungdomar. Där menar utredarna att samordningsförbunden kan klassificeras som en gemensam ingång där ett brett och varierat stöd över sektorsgränser erbjuds. Man konstaterar att samordningsförbunden har en bred profil som är väl anpassad för gruppen unga som varken arbetar eller studerar med sina med behov av samordnade rehabiliteringsinsatser från de samverkande parterna. Utredningen lyfter även fram styrkan i det lokala handlingsutrymmet som man menar ökar förutsättningarna för större variation i utbudet av insatser. Som många andra slår de fast att det finns skillnader i hur förbunden fungerar, men utredarna menar generellt att de fristående samordningsförbunden utgör en struktur som har kapacitet utgöra en gemensam ingång för ungdomar i behov av samordnat stöd.

### 3.4 Outnyttjad potential

Samtidigt som FINSAM beskrivs som en lämplig modell att utgå från vid strategiska satsningar på samverkan kring särskilda målgrupper höjs även röster om att den etablerade struktur som samordningsförbunden utgör kan vidareutvecklas och användas på ett mer ändamålsenligt sätt. Andersson, Alnebratt och Jonsson (2014) argumenterar t ex för att samordningsförbunden, trots många goda exempel på lokala insatser, inte har blivit det potenta nav för en utvecklad välfärd som de skulle kunna bli. De menar att samordningsförbunden som samverkansmodell underutnyttjats och som grund för sin argumentation går de tillbaka till förarbetena bakom FINSAM.

I de inventeringar som föregick instiftandet av lagen om FINSAM konstaterades att andelen personer som skulle vara i behov av samordnade insatser var ca 5 procent av befolkningen i arbetsför ålder. Det motsvarar idag ungefär 300 000 personer. Denna uppskattning gjordes ursprungligen i Socialstyrelsens (2001) utvärdering av det närbesläktade FRISAM. Där bedömde man att samarbetet kring individer i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser nådde mellan 70 000–100 000 personer under år 2000. Slutsatsen som drogs var att ca 200 000 personer inte erbjöds den samordnade rehabilitering de behövde. FINSAM var tänkt att bidra till att fylla denna lucka. Under

2013 deltog ca 35 000 personer i insatser inom den finansiella samordningen, vilket alltså är betydligt lägre än det uppskattade behovet.

En förklaring till de låga volymerna ligger i samordningsförbundens ekonomiska förutsättningar. Vid lagens instiftande gjordes ett överslag där målgruppen enligt resonemanget ovan beräknades till 5 procent av sjukpenningen. Detta motsvarade vid tillfället 1,8 miljarder kronor, vilket innebar att det finansiella utrymmet för FINSAM var 3,6 miljarder (jfr Andersson, Alnebratt och Jonsson 2014). Under åren har principen för den statliga finansieringen ändrats och man har gått från andel av sjukpenningen till ett anslag. Detta har i praktiken inneburit att staten skurit kraftigt i sin del av finansieringen och idag uppgår det statliga anslaget till 280 miljoner kronor. Parallellt med det minskade anslaget har antalet samordningsförbund ökat vilket sammantaget gör att de ekonomiska villkoren för FINSAM blivit väsentligt sämre.

Underutnyttjandet av FINSAM kan även illustreras i förhållande till sina behovsgrupper och särskilt genom unga med aktivitetsersättning. Detta är en grupp som såväl Nationella rådet för finansiell samordning som Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan önskar ska prioriteras inom samordningsförbundens insatser. Dessa individer har kommit att omfattas av insatser inom FINSAM i allt högre utsträckning, men det handlar fortfarande om en begränsad del av den totala gruppen. I december 2013 uppgick antalet unga med aktivitetsersättning till 31 785 personer, varav 1 352 personer tog del av insatser inom FINSAM. Antalet har ökat under 2014 men utgör fortfarande bara en liten del av den totala målgruppen (Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan 2014).

Mot bakgrund av sådan statistik menar Andersson, Alnebratt och Jonsson (2014) att FINSAM är en samverkansmodell som underutnyttjats, att det är *”en reform som glömts bort och förslösats genom att den inte använts strategiskt och politiskt”*. De menar att en orsak till detta ligger i vad som kan tolkas som en otydlig styrning och utnyttjande av samordningsförbunden: *”Inte en enda gång sedan lagstiftningen infördes har staten använt samordningsförbunden för att lösa konkreta problem. Det är märkligt både med tanke på intentionerna bakom FINSAM och med tanke på att de problem som samverkan var tänkta att lösa har ökat och inte minskat under de gångna tio åren. Genom riktade uppdrag kan samfinansiering öka, vilket kan leda till både ett bättre resursutnyttjande och ett ökat lokalt ansvarstagande”*.

I många sammanhang poängteras idag att insatser inom FINSAM kan och bör utgöra ett komplement till den ordinarie rehabiliteringsverksamhet som bedrivs. I ett sådant perspektiv har FINSAM potential att utnyttjas i betydligt högre utsträckning än vad som är fallet idag. Styrkan ligger framför allt i den etablerade samverkansmodell som samordningsförbunden utgör. Denna struktur gör att samordningsförbunden i högsta grad kan betraktas som en intermediär som kan användas för implementering av strategiska satsningar. Under tio år har 80 samordningsförbund utvecklats där de administrativa rutinerna för samverkan utarbetats och befästs. På många håll är samordningsförbunden nu redo att vidareutveckla sitt samverkansarbete utifrån ett mer strategiskt perspektiv.

### 3.5 Strategisk aktör i framtida insatser för unga

Med tanke på den unika samverkansmodell som samordningsförbunden utgör genom sin formaliserade struktur bör dessa även nyttjas för genomförandet av strategiska nationella satsningar. Under de dryga tio år som FINSAM funnits har samordningsförbunden

utvecklat en administrativ grund för samverkan som förtjänar att få en större roll i satsningar som riktar sig till de berörda parternas gemensamma målgrupper. Framför allt framstår samordningsförbunden som en lämplig plattform att använda för strategiska insatser för unga med psykisk ohälsa och som varken arbetar eller studerar.

Insatser för unga med psykisk funktionsnedsättning har kommit att bli tongivande inom FINSAM. Detta var inte uttalat i tanken bakom lagstiftningen, utan har snarare kommit att växa fram som ett svar på lokala behov. Denna målgrupp har visat sig passa särskilt väl för insatser inom FINSAM, vilket bland annat förklaras med att de aktörer som är centrala för målgruppens rehabilitering finns formellt knutna till samordningsförbunden. Att dessa har en gemensam budget att självständigt disponera på den lokala nivån har visat sig skapa förutsättningar för en mer flexibel tillämpning av de respektive parternas arbetssätt. Detta har visat sig vara särskilt gynnsamt för unga med psykisk funktionsnedsättning som i högre utsträckning kunnat tillgodogöra sig de olika aktörernas insatser när de på olika sätt samordnats genom FINSAM.

Det är lätt att argumentera för att en sådan struktur borde användas för särskilda satsningar i den nationella politiken. Men det finns utmaningar när det gäller nationella uppdrag till samordningsförbunden, utmaningar som utgår från en komplicerad relation mellan lokalt självbestämmande i förhållande till regional och nationell styrning. Därför görs särskilda satsningar sannolikt mest effektivt genom riktade uppdrag till alla eller delar av de 80 samordningsförbunden.

Samordningsförbundens förutsättningar utgår från en möjliggörande lagstiftning där insatser ska anpassas till lokala behov. FINSAM har på detta sätt vuxit fram genom lokala drivkrafter. Detta har skett samtidigt som det statliga intresset för FINSAM på nationell nivå har varit svagt. Något större engagemang har inte visats för denna samverkansform som till sin ekonomiska storlek utgör en mycket liten del av den samlade arbetsmarknadspolitiken. Värdet av FINSAM lyfts därför ofta fram på en lokal nivå. Samordningsförbunden har nu blivit en etablerad modell för samverkan med en stark lokal förankring och det är det rimligt att ett nationellt intresse visas för denna struktur som möjliggör satsningar utöver det begränsade anslag som ges inom den finansiella samordningen. Detta sker rimligtvis genom riktade uppdrag till samordningsförbunden.

Det finns många starka röster, framför allt från kommunalt håll, som menar att en utökad nationell styrning av FINSAM skulle reducera förutsättningarna för lokalt anpassade insatser inom samordningsförbunden. Detta bygger på att en styrka i FINSAM utgörs av den lokala självständigheten och den flexibilitet som skapas i det självstyrande förbundet. En nationell styrning av samordningsförbunden riskerar att utmana denna självständighet, vilket gör en sådan utveckling vanskelig. Detta är en strategisk utmaning som är inbyggd i konstruktionen av FINSAM.

Mer rimligt är istället en utveckling där den etablerade strukturen kring samordningsförbunden används för riktade uppdrag. Sådana uppdrag kan t ex vara geografiskt riktade till delar av landet med specifik problematik eller generella för insatser till definierade målgrupper. En sådan målgrupp är t ex unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar som är central inom FINSAM. För sådana uppdrag bör även anslås särskilda ekonomiska medel som används för att ge kraft åt de riktade uppdragen, medel som med fördel separeras från det ordinarie anslag för den finansiella samordningen.

Samordningsförbunden har genom sina insatser hittills visat att de kan spela en central roll när det handlar om stöd till unga med psykisk ohälsa och som varken arbetar eller studerar. Utmaningen ligger i att hitta en form av styrning som skapar incitament på lokal nivå för de självstyrande samordningsförbunden att anta en strategisk roll i arbetet med att främja ungdomars möjlighet att få sysselsättning. För att FINSAM ska kunna nå sin potential krävs under alla omständigheter att det nationella engagemanget i denna samverkansform ökar. Annars kommer det stora värdet av FINSAM fortsatta ligga på en lokal nivå och potentialen i denna samverkansmodell förbli outnyttjad.

# Litteratur

- Andersson, O & Alnebratt, K & Jonsson, J (2014) *Samordning – kittet i välfärdsbygget*. Stockholm: Tankesmedjan Tiden.
- Anderzén, I & Demmelmaier, I & Hansson, A-S & Johansson, P & Lindahl, E & Winblad, U (2008) *Samverkan i Resursteam: effekter på organisation, hälsa och sjukskrivning*. Rapport 2008:8. Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU).
- Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan (2012) *Samverkan genom samordningsförbund kring unga med aktivitetsersättning. Återrapportering enligt regleringsbrev för 2011*.
- Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan (2013) *Förstärkt stöd till unga med aktivitetsersättning. Återrapportering enligt regleringsbrev för 2012*.
- Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan (2014) *Förstärkt stöd till unga med aktivitetsersättning. Återrapportering enligt regleringsbrev för 2013*.
- Arbetsmarknadsdepartementet (2013) *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Arbetsförmedlingen*. Regeringsbeslut A2013/4855/A.
- Axelsson, R & Bihari Axelsson, S (red) (2013) *Om samverkan: för utveckling av hälsa och välfärd*. Lund: Studentlitteratur.
- Försäkringskassan (2012a) *Uppföljning av samverkan och finansiell samordning. Politikområde Ersättning vid arbetsoförmåga. Återrapportering enligt regleringsbrevet 2011*.
- Försäkringskassan (2012b) *Samverkan genom samordningsförbund kring unga med aktivitetsersättning. Återrapportering enligt regleringsbrev för 2011*.
- Försäkringskassan (2013) *Uppföljning av finansiell samordning. Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2012*.
- Försäkringskassan (2014a) *Uppföljning av finansiell samordning. Återrapportering enligt regleringsbrevet 2013*.
- Försäkringskassan (2014b) *Uppföljning av finansiell samordning. Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2014*.
- Inspektionen för Socialförsäkringen (2010) *Samverkan inom socialförsäkringen. En sammanställning av uppföljnings- och utvärderingsrapporter inom verksamheter finansierade med samverkansmedel*. Rapport 2010-2. Stockholm: Inspektionen för Socialförsäkringen.
- Inspektionen för Socialförsäkringen (2011) *Stöd för utvärdering av samordningsförbundens insatser*. Rapport 2011-14. Stockholm: Inspektionen för Socialförsäkringen.
- Lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser .
- Nationella rådet för finansiell samordning (2012) *Lokal samverkan kring unga med funktionsnedsättning*.

- Regeringens proposition 2002/03:132. Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.*
- Sensus (2011) *Förprojektering av ESF-projekt inom FINSAM*. Rapport 2011-06-10.
- Socialstyrelsen (2001) *Samverkan för särskilt utsatta. Utvärdering av frivillig samverkan*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU 2010:04. *One-stop shops i Europa. Samordning av sociala och arbetsmarknadspolitiska åtgärder utifrån ett organisations- och arbetsmarknadspolitiskt perspektiv*. Stockholm: Elanders.
- SOU 2013:74. *Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan*. Stockholm: Fritzes.
- Statskontoret (2005) *Den första tiden med Finsam. Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*. Rapport 2005:10. Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret (2006) *Fortsättningen med Finsam – målgrupper, insatser och arbetsformer*. Rapport 2006:6. Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret (2007) *Finsam rapport 3. Uppföljning av finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*. Rapport 2007:6. Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret (2008a) *Fyra år med Finsam*. Rapport 2008:7. Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret (2008b) *Effekter av Finsam?* Rapport 2008:16. Stockholm: Statskontoret.
- Temagruppen unga i arbetslivet (2012) *Kreativa projekt. Kartläggning av projekt i programområde 2*. Skrifter från Temagruppen Unga i arbetslivet 2012:6. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Tranquist, J (2014) *Insatser för unga inom Finsam – en studie om samordnat stöd till unga*. Stockholm: Nationella rådet för finansiell samordning.