

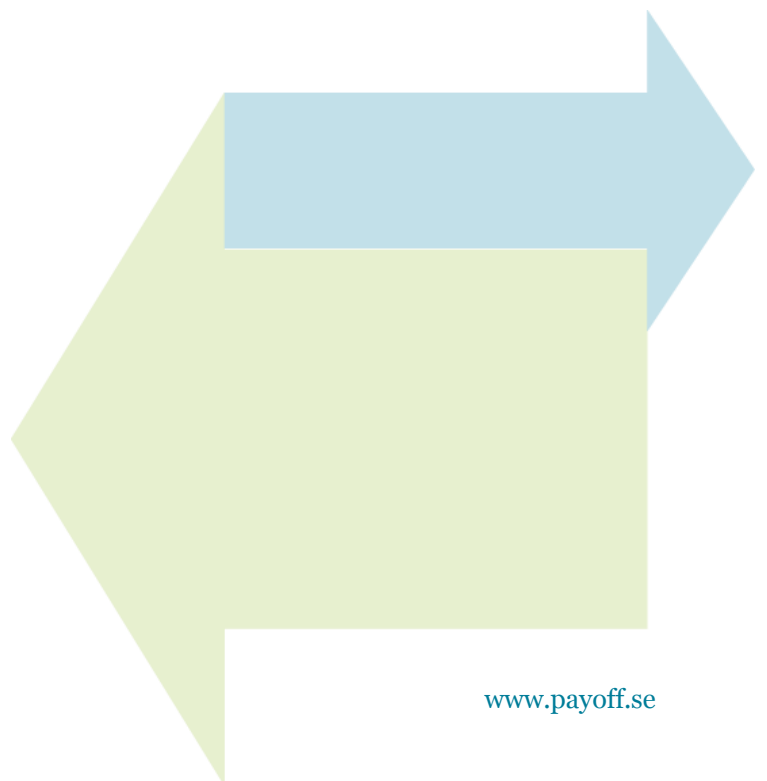


Utvärdering av sociala investeringar

# Utvärdering Del 2 Samordningsförbundet Älv & Kust

Analys av Lokala ledningsgruppernas påverkan på  
samordningsförbundets arbete

2020-09-11



# Innehållsförteckning

De Lokala ledningsgrupperna.....	3
Synen på LLGs uppdrag .....	3
Framtida möjligheter .....	4
Rekommendationer.....	4
Inledning .....	6
Bakgrund .....	6
Samordningsförbundets syfte, mål, målgrupp och individens medverkan .....	6
Samordning, Samverkan och Samarbete.....	7
Payoffs uppdrag och genomförande .....	7
Utvärderingens genomförande .....	8
Avgränsningar .....	8
Payoffs modeller och utgångspunkter .....	8
Våra utgångspunkter .....	8
Payoffs modeller .....	9
Lokal samverkan och förankring.....	11
Organisationsstruktur för de Lokala ledningsgrupperna.....	11
Lokala handläggarteam .....	11
Synen på Lokala ledningsgruppernas uppdrag i förhållande till samordningsförbundet.....	12
Handläggarteamens uppdrag.....	13
Målstyrning och uppföljning.....	13
Personalförsörjning.....	14
Analys och rekommendationer.....	15
Nyttan av samordningsförbund.....	15
Organisationsstruktur för att skapa samverkan.....	16
Synen på LLGs uppdrag .....	17
Parternas olika perspektiv.....	18
Handläggarteamens uppdrag.....	18
Arbetsförmedlingen vs kommunerna .....	19
Förankring och dokumentation .....	19
Personalen är framgångsfaktorn .....	20
Avslutningsvis .....	20

# Sammanfattning

Payoff AB har haft i uppdrag att utvärdera verksamheten inom Samordningsförbundet Älv & Kust. Detta är den andra och avslutande rapporten i uppdraget. Fokus för rapporten är hur samarbetet mellan samordningsförbundet och de Lokala ledningsgrupperna fungerar och hur det har påverkat förbundets verksamhet.

## De Lokala ledningsgrupperna

Samordningsförbundet Älv & Kust har under många år byggt upp en samverkanstruktur tillsammans med berörda parter. Strukturen består av Lokala ledningsgrupper och Lokala handläggarteam. I de Lokala ledningsgrupperna sitter ansvariga chefer och i handläggarteamen sitter operativa handläggare och arbetar med kartlägningsinsatser. Därefter kan ärendena föras vidare till samordningsförbundets Samverkansteam, där deltagarna får konkret stöd utifrån sina behov.

Utvärderarna har en omfattande kunskap om samordningsförbundets verksamhet i landet och det är sällan som en så tydlig och genomtänkt struktur finns för samverkan och genomförande av insatser med individen i centrum. Dock framkommer vid flera intervjuer att medlemmar i både de Lokala ledningsgrupperna och i Handläggarteamen trots detta känner en osäkerhet och en otydlighet kring sitt uppdrag. Förbundsledningen har arbetat aktivt med att stötta, informera och driva på det lokala arbetet, men trots detta kvarstår otydligheten kring uppdraget hos flera av de intervjuade. Otydligheten avser inte bara själva uppdraget, utan även vilka konkreta mål som ska uppfyllas och vilka resultat som faktiskt har skapats.

Ett område som tydligt framkommit i intervjuerna är den stora omsättningen på personal som finns i de olika grupperingarna i samverkansstrukturen. Det framgår med stor tydlighet att detta leder till kunskapsstapp och att upparbetade rutiner och kontaktvägar måste återupprättas, vilket tar tid och kraft. I förlängningen leder det till att den totala effekten av samordningsförbundets verksamhet minskar.

## Synen på LLGs uppdrag

I intervjuerna framkommer att det finns ett stort engagemang hos de intervjuade personerna att arbeta med samverkan för att stödja personer i samhället som är i behov av ett samordnat stöd. De berörda personerna är, på en övergripande nivå, överens om att LLG ska vara ett forum för att diskutera och arbeta med strategiska frågor samt att Handläggarteamen ska vara ett forum för att operativt hantera det operativa kartlägningsarbetet. Men, som vi har beskrivit ovan, påverkas effektiviteten av stor personalomsättning.

Parterna har också olika perspektiv på det arbete som samordningsförbundet, LLG och Handläggarteamen ska utföra. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och regionen har ett länsperspektiv, medan kommunerna har ett lokalt perspektiv utifrån varje kommun. Trots att de generella behoven verkar se relativt lika ut i kommunerna. Någon tydlig vilja till gränsöverskridande samverkan mellan kommunerna kan vi inte heller se.

## Framtida möjligheter

Samordningsförbundets verksamhet är, jämfört med parternas ordinarie verksamheter, en väldigt liten del. Samtidigt har samordningsförbundet en möjlighet att samla kompetenser och krafter för att hantera komplexa behov på ett sätt som parternas ordinarie verksamheter inte klarar av. Det är därför viktigt att förbundet fortsätter sitt arbete med att förankra förbundets verksamhet, så att samordningsförbundets resurser även i framtiden kommer till nytta på ett effektivt sätt.

Vi ser att Samordningsförbundet Älv & Kust har spelat och kommer att kunna spela en viktig roll i det fortsatta arbetet med att stötta individer som är i behov av samordnad rehabilitering till ökad grad av självförsörjning genom arbete och studier. Detta tror vi kommer att bli ännu viktigare då Covid 19-pandemin drabbar utsatta grupper särskilt hårt vad gäller möjligheter till egenförsörjning. Socioekonomiskt svaga områden är förlorare vilket kommer att kräva omfattande insatser för att motverka att redan utsatta grupper som unga vuxna och nysvenskar hamnar i ett långvarigt utanförskap. Samordningsförbundet Älv & Kust är en aktör som har en viktig uppgift att ta fram underlag för att beskriva konsekvenserna av pandemin och hur den har drabbat förbundets målgrupper, analysera vad som behöver göras och i ett nästa steg besluta vad som kan göras med stöd av förbundet och dess resurser.

## Rekommendationer

Nedan lämnar Payoff ett antal rekommendationer, vilka vi hoppas ska leda till diskussioner i styrelsen samt i förbundets ledning och hos personalen. I själva huvudrapporten finns respektive rekommendation mer utförligt beskriven och motiverad. I förlängningen hoppas vi att dessa diskussioner ska leda till en fortsatt utveckling av verksamheten inom Samordningsförbundet Älv & Kust, inklusive samverkan med berörda parter genom Lokala ledningsgrupper och Handläggarteam.

Utvärderingen rekommenderar den nya förbundschefen, i samråd med styrelsen och personalen, att starta ett arbete för att:

- Ytterligare utveckla arbetet med att synliggöra nyttan av samordningsförbundets verksamhet för förbundets medlemmar och samhället i stort. Arbetet bör byggas in i processen med ägardialog och arbetet med verksamhetsplan. I samband med detta bör syfte och mål med verksamheten ytterligare förtydligas, inklusive modell för uppföljning.
- Förbundsledningen, tar i samarbetet med LLG, fram en plan för att minska omsättningen av den strategiska och operativa personalen inom samordningsförbundets verksamhet. På så sätt kommer kunskap och kompetens som byggs upp att kunna tas tillvara och användas under en längre tid, vilket i sig ökar effektiviteten. Detta ligger även i linje med rekommendationen i Delrapport 1 om att avveckla det rullande ordförandeskapet i styrelsen.
- Payoff rekommenderar specifikt förbundsledningen, att i samråd med respektive LLG, att hitta lösningar som gör att de personer som representerar parterna i LLG kan stanna kvar längre i detta uppdrag och på så sätt öka kompetensen och effektiviteten i LLG-arbetet.
- Payoff rekommenderar förbundsledningen att fortsätta ett aktivt arbete

tillsammans med sina LLG när det gäller att identifiera målgrupper och behov, men också att föra strategiska diskussioner mellan samtliga LLG så att prioriteringar av resurser sker utifrån ett övergripande behovsperspektiv, så att lokala önskemål blir en del i beslutsunderlaget och inte en princip att fördela resurser "rättvist" mellan kommunerna.

- Payoff rekommenderar att de chefer som sitter i LLG tar ett större och tydligare ansvar för sina respektive medarbetare i Handläggarteamen i syfte att förtydliga teamets och handläggarnas uppdrag, vilka mål de ska uppnå och hur arbetet i Handläggarteamen ska följas upp och redovisas avseende skapade resultat och måloppfyllnad.
- Utvärderingen rekommenderar att respektive LLG får i uppdrag att utreda vilken roll som LLG kan ha för att i framtiden skapa ett effektivt samarbete kring individer med behov av samordnad rehabilitering i förhållande till att kommunen kan agera som utförare till Arbetsförmedlingen.
- Payoff rekommenderar att minnesanteckningar ska föras vid alla formella LLG-möten. Därigenom kan både beslut dokumenteras och minnesanteckningarna kan användas för att sprida kunskap och förankra samordningsförbundets och LLGs arbete i parternas hemmaorganisationer. Dokumentationen skulle tillsammans med en utvecklad uppföljning främja möjligheten till lärande och kunskapsöverföring mellan olika LLG.
- Utvärderingen rekommenderar styrelsen, ledningen för samordningsförbundet och representanterna i LLG att diskutera och lägga upp en strategi för hur personalförsörjningen ska kunna säkerställas och förankras hos förbundets medlemmar, då det är ett gemensamt ansvar för alla medlemmar att förse förbundet med relevant personal för att förbundets insatser ska kunna genomföras på ett optimalt sätt. Förslagsvis kan medlemmarnas ansvar förtydligas i förbundsordningen

# Inledning

Detta är Payoffs andra och avslutande rapport i vårt uppdrag att utvärdera organisation och verksamhet i Samordningsförbundet Älv & Kust (SOFÄK). Inriktningen i den första rapporten var God ekonomisk hushållning samt Samhällsekonomisk utvärdering av de värden som förbundets insatser har skapat genom att stödja individer till ökad grad av självförsörjning genom arbete och en bättre hälsa.

I denna rapport ligger fokus på hur samarbetet mellan samordningsförbundet och de Lokala ledningsgrupperna fungerar och hur det har påverkat förbundets verksamhet.

## Bakgrund

Samordningsförbundet Älv & Kust bildades 1 januari 2018. Förbundet är en sammanslagning av Samordningsförbundet Ale, Kungälv, Stenungssund och Tjörn, vilket bildades 1 april 2008, samt Samordningsförbundet Öckerö som bildades 1 januari 2016. Förbundets verksamhet bedrivs enligt Lag (2003:1210) om finansiella samordning av rehabiliterande insatser. Därefter styrs verksamheten i förbundet av förbundsordningen och förbundets verksamhetsplan, vilken tas fram årligen och beslutas av styrelsen. För ytterligare information om Lag (2003:1210) samt förbundsordningen, se Bilaga. För ytterligare information om förbundets verksamhetsplan, se <https://www.alvokust.se/index.php>

### **Samordningsförbundets syfte, mål, målgrupp och individens medverkan**

I förbundets verksamhetsplan beskriver SOFÄK syftet med sin verksamhet på följande sätt:

*Syftet* med insatserna är att uppnå en effektiv resursanvändning genom att det i SOF skapas formella förutsättningar för prioritering av samordnade insatser över sektorsgränserna. Förbundets ledord ska vara initiera – samordna – utvärdera/följa upp och analysera med visionen *Tillsammans skapar vi möjligheter*.

Förbundets *mål*, enligt verksamhetsplan är att samordna finansiell rehabilitering så att individer med behov av samordnade rehabiliteringsinsatser uppnår eller kommer in på arbetsmarknaden.

*Målgrupper* är personer som är i behov av samordnad rehabilitering, dessa personer återfinns idag hos de olika aktörerna inom finansiell samordning. Ett omfattande samarbete pågår sedan tidigare kring grupper som behöver ett samlat stöd. Finansiell samordning ersätter inte detta arbete, utan ska istället stödja, fördjupa och utveckla befintligt samarbete. Unga vuxna 16 – 29 år skall prioriteras.

Det är viktigt att rehabilitering sker utifrån individens förmåga och behov, samtidigt som den enskilde individen medverkar i rehabiliteringen.

Det är utifrån ovanstående syfte och mål som Payoff i denna rapport tittar på hur den lokala samverkan och förankringen fungerar mellan de lokala ledningsgrupperna och Samordningsförbundet Älv&Kust.

## Samordning, Samverkan och Samarbete

Payoff arbetar i många av våra uppdrag med att analysera och utvärdera verksamheter utifrån samverkan. Vi delar då upp samverkan i följande tre begrepp/nivåer; samordning, samverkan och samarbete. Detta resonemang stöds även av den skrift som dåvarande SKL, nuvarande SKR gett ut; ”Samverkan för en bättre välfärd – En skrift om finansiell samordning”.

*Samordning* (finansiell såväl som allmän) handlar om olika parter strategiska ansvarsområden – att kompetens och resurser görs tillgängliga och används på utifrån parternas uppdragsbeskrivningar och riktlinjer, så att inte glapp eller överlappningar uppstår mellan parternas grundläggande ansvarsområden. Utgångspunkten är berörda parter ansvarsområden, men med fokus på individens/deltagarens utvecklingsprocess. I detta fall avses samordningsförbundets styrelse och dess uppdrag att samordna parternas övergripande ansvar och arbete. Exempelvis ska säkerställas att det på en övergripande nivå är individens behov i förhållande till hela samhällets krav som ska styra resurstilldelning och inte enskilda myndigheters regelverk. I det fallet är det samordningsförbundets styrelse som har ansvar att bedöma hur de gemensamma insatserna gör bäst nytta för individen och samhället samt att utifrån denna analys besluta om insatser och skapa förutsättningar för dess genomförande.

*Samverkan* sker på organisatorisk nivå för att tillse att resurser i gemensamma insatser tillsätts och används på ett effektivt sätt. De berörda parternas resurser och insatser ska helt enkelt stödja varandra i arbetet med att stödja individen. I detta fall avses det arbete som sker i respektive LLG och det arbete som förbundets ledning bedriver för att fullgöra och förankra de uppdrag som beslutats av styrelsen. Exempelvis kan samverkan bestå i att genomföra målgruppsanalyser, undanröja hinder för det operativa samarbetet och att säkerställa att ledarskapet premierar fokus på insatser utifrån individens behov och inte primärt utifrån respektive myndighet.

*Samarbete* beskriver det operativa arbetet som sker mellan professioner/handläggare i det konkreta arbetet med deltagare/individer. I detta fall avses arbetet i Handläggarteam, Samverkansteamet och andra operativa samarbeten, vilka är direkt kopplade till stödet och insatsen till den aktuella individen. Exempelvis kan samarbetet bestå av kartläggning av individens behov, insatser utifrån individens behov som ska koordineras i tid och plats. Fokus är att insatser hela tiden sker utifrån individens behov och inte utifrån myndigheternas perspektiv.

Det är utifrån dessa perspektiv som vi i denna rapport analyserar samverkan och LLGs roll i förhållande till samordningsförbundets verksamhet.

## Payoffs uppdrag och genomförande

Styrelsen har med stöd av revisorerna gett förbundschefen i uppdrag att anlita en extern part för att utvärdera Samordningsförbundet Älv & Kusts verksamhet. Uppdraget består av tre delar; God ekonomisk hushållning, Samhällsekonomisk utvärdering samt lokal samverkan och förankring. Denna rapport omfattar lokal samverkan och förankring.

Payoff ska gå igenom och analysera de tre Lokala ledningsgruppernas arbete i förhållande till och tillsammans med ledningen för samordningsförbundet. Vi ska titta på vilket sätt de Lokala ledningsgrupperna har påverkat och aktivt bidragit med underlag till förbundets verksamhet. Det ingår även i uppdraget att försöka identifiera i vilken utsträckning representanterna i de Lokala ledningsgrupperna arbetar aktivt in mot den egna organisationen genom att informera om samordningsförbundets verksamhet, samt i vilken utsträckning representanternas ”hemmaorganisationer” har nytta av samordningsförbundets verksamhet och de insatser som bedrivs.

### **Utvärderingens genomförande**

Utvärderingen genomförs i nära samråd med uppdragsgivaren. Inledningsvis har dokumentation kring förbundets verksamhet samlas in, granskas och analyseras. Dokument som är granskade i denna utvärdering är exempelvis:

- Styrelseprotokoll under åren 2017 – 2019
- Verksamhetsplaner under åren 2017 - 2019
- Årsredovisningar under åren 2017 - 2019
- Förbundsordning
- Dokumentation kopplat till Lokala Ledningsgruppernas verksamhet, protokoll från möten, dokumentation som visar på aktiviteter, information kopplad till ledamöternas arbete mot den egna organisationen samt beslut ang. samordningsförbundet i den egna organisationen.
- Utöver förbundets interna dokumentation har utvärderingen granskat material från SKR, Socialutskottet, Nationella rådet, Inspektionen för socialförsäkringen, Rådet för Kommunalekonomisk forskning och utbildning, Försäkringskassan samt relevanta lagtexter.

Utifrån vad som framkommit i dokumentanalysen har intressanta fokusområden identifierats, vilka granskas djupare genom uppföljande intervjuer med representanter för såväl förbundsledningen, styrelsen, de lokala ledningsgrupperna och lokala handläggarteam.

### **Avgränsningar**

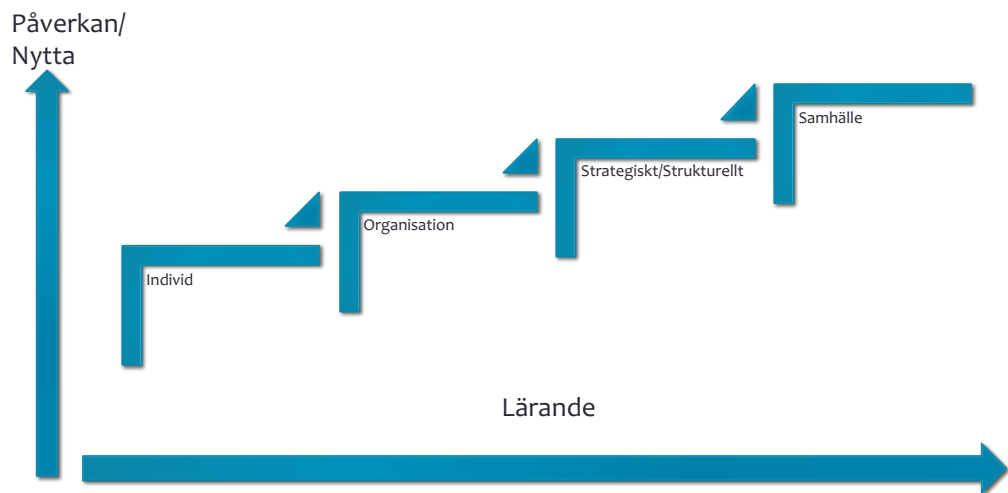
Inga intervjuer med deltagare/invånare ingår i detta uppdrag. Avgränsningar av dokumentinsamling och intervjuer har gjorts i samråd med uppdragsgivaren. Vad gäller analyser av förbundets dokument och verksamhet så omfattar det åren 2017 - 2019.

## **Payoffs modeller och utgångspunkter**

### **Våra utgångspunkter**

I de uppdrag som Payoff genomför utgår vi från att målsättningen med stödjande insatser är att den enskilda individen i högre grad ska kunna försörja sig själv samt leva ett bra och självständigt liv. Därför analyserar vi alltid insatser och verksamheter utifrån följande perspektiv.





Individperspektivet lyfter fram individens/målgruppens situation och hur den förändras. Organisationsperspektivet lyfter fram hur den utvärderade verksamheten är organiserad, hur den styrs och hur beviljade resurser används. Det strategiskt/strukturella perspektivet beskriver hur berörda organisationer samverkar. Samhällsperspektivet lyfter fram värdet av den totala nytta, ett helhetsperspektiv, som uppstår genom att organisationer kan stödja individens utveckling så att denne i större utsträckning kan försörja sig själv genom arbete och må bättre så att denne i större utsträckning klarar sig utan stöd från olika samhällsaktörer.

### Payoffs modeller

I alla Payoffs uppdrag utgår vi från våra två modeller, NyttoSAM och VerkSAM.

VerkSAM är vår modell för verksamhetsutveckling och verksamhetsanalys. Vi utgår från vad som ska uppnås för individen, organisationen och samhället. Utifrån denna modell analyserar vi verksamhetens målbild, vilka övergripande aktiviteter som genomförs för att uppnå målen och hur verksamheten organiserar sig. Med hjälp av VerkSAM analyserar vi även modell för uppföljning, så att relevant information följs upp och används vid analyser och beslut.



NyttoSam är Payoffs modell för samhällsekonomiska utvärderingar av sociala investeringar och insatser. Med hjälp av den kan vi beskriva vilka ekonomiska resultat som uppstår för samhället och berörda aktörer när insatser görs för att stödja utsatta grupper. Vi kan även beräkna sannolika effekter av satsningen på längre sikt, d.v.s. en indikation på styrkan i den sociala och ekonomiska hållbarheten. NyttoSam bygger på vårt socialförsäkringssystem, vårt skattesystem, lagar och regler för arbetsmarknadspolitiska åtgärder samt standardkostnader för merparten av de olika insatser som olika offentliga aktörer kan sätta in för att stödja individer. Vi beräknar sedan den aktuella insatsen/verksamhetens samhällsekonomiska intäkt, lönsamhet och återbetalningstid.

# Lokal samverkan och förankring

## Organisationsstruktur för de Lokala ledningsgrupperna

De Lokala ledningsgrupperna (LLG) är organiserade kommunvis, men i två LLG har flera kommuner inom SOFÄKs geografiska område gått samman och samarbetar. Stenungssund och Tjörn har bildat en gemensam LLG och Ale och Kungälv har också bildat en gemensam LLG. Öckerö har en separat LLG för sin kommun. De Lokala Ledningsgrupperna ska enligt överenskommelse bemannas av chefspersoner från kommun, Arbetsförmedling, Försäkringskassa och vården, vilka har mandat att företräda sina respektive organisationer.

Enligt gällande verksamhetsplan för 2020 beskrivs LLG att de består av chefer/mot-svarande från fyra myndigheter som möts på en arena för att gemensamt samverka kring olika målgrupper. LLG ska enligt gällande verksamhetsplan ansvara för att:

- organisera samverkan
- möjliggöra att samverkansprocessen utvecklas
- stödja samarbetet så att samarbete blir en naturlig del i arbetet
- de uppdrag som samordningsförbundet beslutar om blir utförda
- förankra och marknadsföra arbetet i samordningsförbundet in i den egna myndigheten
- identifiera hinder för samverkan och samarbete
- det sker en kontinuerlig dialog med handläggargrupperna
- ge informationsutbyte mellan myndigheterna
- strategifrågor
- lösa Samverkansteamet och handläggarteamens ”hur-frågor”

### Lokala handläggarteam

Kopplat till varje LLG finns lokala handläggarteam, vilka består av handläggare från samtliga myndigheter inom samordningsförbundets verksamhet. Enligt verksamhetsplanen ska handläggarteamen ta upp och diskutera konkreta individärenden som behöver samordnad rehabilitering för att komma vidare i sin personliga utveckling på ett effektivt sätt. Det vill säga individer där den enskilda myndigheten/parten inte klarar av att bryta individens utanförskap och problematik på egen hand, utan att stödet behöver bestå av två eller flera samverkande parter.

De personer som ingår i handläggarteamen ska:

- i så lång utsträckning som möjligt ha mandat att fatta beslut i aktuella individärenden. Vad gäller Försäkringskassans handläggare har dessa inte mandat att ta beslut vid sittande bord, då myndigheten har en annan beslutsordning.
- vilja samarbeta och delta i utveckling.
- arbeta utifrån ett helhetsperspektiv sett från alla medlemmars perspektiv.

Enligt verksamhetsplanen för 2020 ska de lokala handläggarteamen ansvara för att:

- arbeta fram idéer till verksamheter som behövs utifrån de olika målgruppernas behov.
- genomföra insatser för de olika målgrupperna utifrån de uppdrag styrelsen har gett.
- ta fram förslag på nya målgrupper.
- identifiera hinder för samverkan och samarbete (Lex Heller).

## Synen på Lokala ledningsgruppernas uppdrag i förhållande till samordningsförbundet

De personer som vi har intervjuat eller som fått svara på enkäter representerar både samordningsförbundets ledning, styrelsen, de olika Lokala ledningsgrupperna och handläggarteamen. En gemensam bild är att de Lokala ledningsgrupperna har en viktig funktion att fylla och att de som är medlemmar i de lokala ledningsgrupperna har ett omfattande intresse av samverkan och att gemensamma resurser ska komma till effektiv användning. Ett väl fungerande LLG-arbete påverkar, enligt de som svarat på utvärderingens frågor, hela rehabiliteringskedjan positivt; både utifrån ett individperspektiv och organisations-/myndighetsperspektiv. Flera personer lyfter fram att en väl fungerande LLG inte bara är positivt för verksamheten, utan att det är en absolut förutsättning för ett effektivt arbete inom samordningsförbundet. En person beskriver exempelvis att det vid något tillfälle har varit samarbetssvårigheter inom en LLG. Det påverkade då omedelbart förbundets förmåga att skapa resultat och en effektiv verksamhet i de berörda kommunerna.

När utvärderingen ställer frågor kring vilket uppdrag LLG har framkommer en något mer splittrad bild. Några personer beskriver att dom tycker att uppdraget är tydligt och att LLG ska hjälpa till att hitta grupper av individer som av olika anledningar hamnar mellan stolarna och där det behövs att flera aktörer samverkar för att hitta lösningar. LLG ska vara ett forum för att lyfta nya idéer eller rutiner som inte fungerar. LLG ska även vara ett forum för att förbereda ärenden för styrelsen.

*”Lokala ledningsgruppens uppdrag är att se vad det finns för behov som inte ordinarie verksamheter kan lösa”*

Samtidigt finns det personer som har svarat på utvärderingens frågor som signalerar att de har svårt att förstå sig på LLG och dess funktion. Vi vill framhålla att denna uppfattning inte är direkt kopplad till att berörda personer haft sina uppdrag i samverkan med och i förbundet under kort tid. Snarare finns erfarna personer som till viss del har frågetecken för vad LLG faktiskt ska åstadkomma och vilka förväntningar på resultat som finns. Representanter för de olika parterna ser även olika på hur samverkan ska prioriteras, d.v.s. om det ska ske utifrån ett lokalt/kommunalt perspektiv eller utifrån en större helhet som täcker hela eller större geografiska delar av SOFÄKs ansvarsområde.

En sammanhållande länk mellan LLG och Samordningsförbundet Älv&Kust är att förbundschefen, alternativt biträdande förbundschef, har tagit ansvar för strukturen och rutinerna kring själva mötet. Förbundschefen har varit den som har kallat till möten, han har lett möten och även skickat ut dagordning och eventuella underlag till LLG-

möten. Generellt beskriver de intervjuade personerna att de är nöjda med förbundsledningen och det stöd som de får av ledningen.

En upplevd svårighet med LLG-arbetet är dock att parternas representanter byts ut i en så omfattande takt att det påverkar arbetet negativt. ”Nybörjare” i LLG har ofta en relativt lång startsträcka där de behöver lära sig om förbundets verksamhet och hur samverkan inom ramen för Lag (2003:1210) fungerar. När representanterna för parterna ständigt byts ut skapas hela tiden ett behov av att repetera och utbilda de nya personerna innan arbetet kan drivas vidare på ett effektivt sätt. En rutinerad LLG-medlem beskriver själv hur det tog flera år innan hen kände sig helt insatt i hur verksamheten fungerar och på vilket sätt frågor kan drivas på ett effektivt sätt.

### **Handläggarteamens uppdrag**

När utvärderingen har ställt frågor kring Handläggarteamen varierar kunskapen betydligt. Både kring vad teamens uppdrag är och på vilket sätt teamet förväntas fungera. Utifrån de intervjuer och enkäter som utvärderingen har gjort kan vi inte uttala oss om hur effektiva Handläggarteamen faktiskt är, utan bara om den allmänna kunskapen om hur de intervjuade personerna anser att teamen fungerar. Vissa personer anser att Handläggarteamen är en förutsättning för att det som LLG beslutar faktiskt ska genomföras. Samtidigt framkommer att det upplevs som att det är väldigt många personer som sitter med på dessa möten och att det sannolikt skulle gå att effektivisera Handläggarteamens arbete betydligt. Några konkreta förslag på hur denna effektivisering ska gå till har emellertid inte framkommit i den information som utvärderingen har fått från berörda personer. Samtidigt anser vissa av de intervjuade personerna att det inte finns någon tydlig koppling mellan LLG och Handläggarteamen, alternativt att de önskar att kopplingen var tydligare än vad den är idag. Denna uppfattning uttrycks av flera personer, trots att det är förbundsledningens grundläggande tanke att LLG ska vara ”uppdragsgivare” till respektive Handläggarteam.

Utifrån de svar som vi fått från handläggare i Handläggarteamen är det utvärderingens bedömning att det finns en osäkerhet kring Handläggarteamens uppdrag, ansvar och vilka konkreta resultat som de förväntas skapa. Det finns inte heller någon konkret uppföljning som faktiskt visar vilka resultat som respektive Handläggarteam har skapat.

För att kunna uttala sig ytterligare om Handläggarteamens effektivitet hade det krävts en djupare informationsinsamling och analys med direkt fokus på Handläggarteamen, vilket inte har ingått i detta uppdrag. I detta uppdrag är det LLGs generella funktion och betydelse för samordningsförbundet som varit i fokus.

### **Målstyrning och uppföljning**

Bland de personer som utvärderingen har intervjuat eller som har svarat på enkäter finns ett stort engagemang för samverkan och att stödja individer och målgrupper på ett effektivt sätt. Men när vi ställer frågor om mål och resultat blir svaren diffusa. Målet beskrivs många gånger på ett övergripande sätt enligt följande:

*”Ett bra resultat av LLG är att få till kugghjulet som ska säkerställa en väl fungerande samverkan och att målgruppen som har ramlat mellan stolarna får ett stabilt och fungerande stöd”*

Flera av de intervjuade beskriver själva att det tycker att det är svårt att få en klar bild av vad detta egentligen innebär och vilka resultat som ska skapas och följs upp för att målsättningen ska uppnås. Någon strukturerad uppföljning av LLGs arbete genomförs inte. I alla fall inte på ett sådant sätt att de intervjuade personerna kan beskriva på vilket sätt det sker eller vilka resultat som har skapats. Dokumentation och minnesanteckningar har bara förts sporadiskt under de senaste åren, men detta är tänkt att återinföras.

## Personalförsörjning

Ett område som utvärderingen inte har ställt specifika frågor kring, men som flera personer självmant har tagit upp är personalförsörjningen till samordningsförbundets insatser och organisation. De intervjuade personerna beskriver hur den personal som lånas ut av parterna till olika typer av verksamheter, insatser och projekt är en absolut framgångsfaktor och förutsättning för att samordningsförbundet ska kunna bedriva sin verksamhet. Personalförsörjningen har enligt de intervjuade varit problematisk under senare tid och underlättats inte av parterna på det sätt som skulle behövas. Flera personer framhåller därför hur viktigt det är att det finns en förståelse och en acceptans hos parterna för att förse samordningsförbundet med duktig och kompetent personal, vilka brinner för samordnad rehabilitering och samverkan kring aktuella individer och målgrupper. I annat fall riskerar samordningsförbundet att tappa kraft och tempo i sina insatser.

# Analys och rekommendationer

Utvärderarna har i denna rapport haft till uppgift att granska och analysera den verksamhet som Samordningsförbundet Älv & Kust har bedrivit. Analysen har skett utifrån det övergripande perspektivet; Lokal samverkan och förankring. Nedan sammanfattar vi några av våra reflektioner. Vi lämnar även ett antal rekommendationer, vilka vi hoppas ska bidra till diskussioner och fortsatt utveckling av verksamheten inom Samordningsförbundet Älv & Kust.

I rapporten för Del 1 i detta utvärderingsuppdrag ingick bland annat att granska Samordningsförbundet Älv&Kust utifrån perspektivet God ekonomisk hushållning. Inom ramen för det arbetet framkom fler punkter som också är relevanta för arbetet med den lokala samverkan och förankringen. För de delar där det är viktigt har vi gjort kopplingar till dessa reflektioner och rekommendationer även i denna rapport, för att på så sätt underlätta för läsaren att skapa sig en helhetsuppfattning kring den lokala samverkan och förankringen. Dock kan reflektionerna i viss mån vara ytterligare bearbetade för att på bästa sätt belysa de frågeställningar som Payoff sett som extra viktiga i denna, den andra delen av utvärderingsuppdraget.

## Nytta av samordningsförbund

Ett samordningsförbund är ett exempel på där kommunala, regionala och statliga aktörer och myndigheter samordnar sina insatser ur ett helhetsperspektiv, såväl för individen som för organisationerna, oavsett vilken myndighet som har huvudansvaret för individen. Genom att insatsen genomförs inom ramen för samordningsförbundets verksamhet kan de olika aktörernas kompetenser, resurser och finansiella förutsättningar nyttjas mer effektivt och rationellt relativt individens behov, jämfört med om individen handläggs hos en enskild aktör. De s.k. gråzonerna och stuprören kan överbryggas, vilket skapar möjligheter till ett bättre resultat och förutsättningar för hållbara effekter.

Samordningsförbundet är en unik arena för samverkan och för att lösa samhällsproblem. Det är därför viktigt att parterna har en kontinuerlig dialog kring samhällsutvecklingen och vilka behov av samverkan som finns hos respektive medlemspart för att möta olika individers behov av samordnade insatser. För att ytterligare stärka förbundens roll är det viktigt att ledningen och styrelsen kontinuerligt följer upp och kommunicerar nyttan av verksamheten; vilka aktiviteter som genomförs, vilka resultat som skapas samt vilka hållbara effekter som sannolikt kan uppnås på längre sikt. Exempelvis har Payoff i ett stort antal utvärderingar visat på de samhällsekonomiska effekterna av olika projekt och insatser i förbundens regi.

En del av nyttan som utvärderingen anser måste förtydligas och lyftas fram är på vilket sätt samordning, samverkan och samarbete gör skillnad, så att parterna själva ser resultatet av förbundets arbete. Exempelvis vet vi från tidigare utvärderingar att samordning skapar förutsättningar för att undvika dubbelarbete d.v.s. två myndigheter arbetar parallellt med samma individ, att gemensamma handlingsplaner skapar ett större fokus på individens hela livssituation, att flera kompetenser kompletterar

varandra o.s.v. Utvärderingen rekommenderar att förbundet utvecklar arbetet med att synliggöra nyttan av sitt och LLGs arbete för individerna, respektive myndighet och samhället i stort. Arbetet bör byggas in i processen med ägardialog och arbetet med verksamhetsplanen samt förtydligande av syfte och mål med verksamheten.

## Organisationsstruktur för att skapa samverkan

Lokala ledningsgrupper, inkl. handläggarteamen är en organisationsform som inte finns i alla samordningsförbund. Det är en struktur som Samordningsförbundet Älv & Kust har byggt upp under lång tid, vilken ska främja hur samverkan, behovsinventering, genomförande av insatser, samarbetet samt förankring ska gå till. Det är utvärderingens bedömning att denna struktur skapar en tydlig organisation och samverkansplattform. Genom att det finns en helhet bestående av förbundets styrelse, förbundets ledning, formella LLG, formella handläggarteam och ett Samverkansteam knyts dels den operativa och strategiska nivån ihop till en sammanhållen kedja. Dels knyter strukturen ihop förbundets egna verksamheter och insatser med parternas ordinarie verksamheter. Strukturen skapar förutsättningar för den samverkan som behövs för att målgrupper och enskilda individer ska få ett så bra stöd som möjligt. Det är Payoffs uppfattning att denna struktur är tydlig, logisk och på ett konkret sätt skapar förutsättningar för att samordningsförbundet och dess verksamheter och resurser ska komma till nytta på ett effektivt sätt i förhållande till det övergripande uppdrag som förbundet har genom Lag (2003:1210). Vi har en omfattande erfarenhet av att utvärdera samordningsförbunds verksamheter runt om i landet och det är sällan som vi ser en sådan tydlig och genomtänkt struktur för att hålla ihop helheten och den strategiska styrningen med det operativa genomförandet lokalt av insatser direkt riktat mot förbundets målgrupper och individer.

Samtidigt konstaterar utvärderingen att när vi ställer frågor till den personal som ”bemannar” de olika delarna i denna struktur så får vi ganska varierande svar på vad de anser att LLG och Handläggarteamen har för funktion, uppdrag och vad detta resulterar i. Det är inte bara en variation i svaren, utan det finns även en osäkerhet och otydlighet hos många kring både sin egen och andras roll i strukturen och i förhållande till samordningsförbundets grundläggande uppdrag att stödja individer i utanförskap till att i ökad omfattning kunna försörja sig själva.

Hur kan det då komma sig att en, i grunden, tydlig och genomtänkt struktur ändå lever med en otydlighet kring sitt uppdrag och funktion? Det finns med säkerhet flera olika förklaringar till detta. Utifrån vår erfarenhet och vad som har framkommit i denna utvärdering är det vår bedömning att förbundsledningen har arbetat på ett strukturerat och långsiktigt sätt med dessa frågor, utifrån de förutsättningar och resurser som de har haft till förfogande. Däremot är det utvärderingens bedömning att omsättningen på personal som bemannar olika delar i samverkanstrukturen tillsammans med LLG och Handläggarteamen kraftigt påverkar möjligheterna att bygga upp och skapa den önskade långsiktigheten och effektiviteten i verksamhet. Den relativt stora personalomsättningen och därigenom bristen på kontinuitet skapar problem i flera olika dimensioner. En väldigt tydlig påverkan är att när befintlig personal och befintliga medlemmar i LLG och Handläggarteam byts ut så måste nya kontaktytor byggas upp och gruppdynamiken måste återskapas. Här kan vi exempelvis hänvisa till teorierna kring FIRO och grupputveckling. När en eller flera medlemmar i en grupp



bytts ut sker alltid en effektivitetssänkning genom att gruppdynamiken måste byggas upp igen. Detta kan i och för sig ibland leda till att den ”nya” gruppen i slutändan uppnår en högre grad av effektivitet än den ”gamla” gruppen. Dock sker det till priset av att tid och kraft går förlorad när gruppen återuppbygger sin funktion. Om därför personalomsättningen i gruppen blir för stor och sker för ofta kommer det att på ett påtagligt sätt påverka gruppens förmåga att leverera enligt det uppdrag som gruppen har.

Ytterligare en konsekvens av en stor personalomsättning är den rena kunskapsförlusten. Samordningsförbundets verksamhet är i grunden betydligt bredare och mer komplex än vad uppdraget för respektive parts ordinarie verksamhet är. Det betyder att det finns ett betydande behov för ny personal att sätta sig in i och förstå förbundets uppdrag, verksamhet och hur den enskilda chefen/medarbetaren på bästa sätt ska kunna bidra. Detta gäller såväl i LLG-arbetet som i arbetet i Handläggarteamen och Samverkansteam. Trots att förbundsledningen vid upprepade tillfällen har arbetat med att utbilda och informera berörda personer om samordningsförbundet, dess uppdrag enligt Lag (2003:1210) samt de samverkansstrukturer som finns så försvinner hela tiden kunskap ut ur organisationen när personer byts ut. Resultatet blir därmed att när Payoff ställer frågor kring LLGs uppdrag visar de sig att det finns en relativt stor osäkerhet kring LLGs uppdrag och vilka resultat som LLG förväntas skapa. Detta har till viss del även förstärkts av att det under vissa perioder inte skrivits några minnesanteckningar på LLG-möten eller gjorts någon konkret uppföljning av de resultat som LLG har skapat.

Utvärderingens rekommendation är att förbundsledningen och representanterna i LLG tar fram en plan för att minska omsättningen bland både strategiska personer och operativ personal inom samordningsförbundets verksamhet. På så sätt kommer kunskap och kompetens som byggs upp att kunna tas tillvara och användas under en längre tid, vilket i sig ökar effektiviteten. Detta ligger även i linje med rekommendationen i Delrapport 1 om att avveckla det rullande ordförandeskapet i styrelsen. Även detta är en form av personalomsättning som skapar effektivitetsförluster genom ständiga omstarter. Även om den grundläggande tanken om att fördela ordförandeskapet ”rättvist” mellan medlemmarna i sig är god.

## Synen på LLGs uppdrag

På en övergripande nivå visar denna utvärdering att det finns en ganska homogen bild av hur LLG och Handläggarteamen bör fungera ihop och tillsammans med samordningsförbundet. Det är därför utvärderingens bedömning att samordningsförbundet har lyckats ”sälja in” tanken med LLGs funktion uppdrag hos de berörda parterna. Berörda parter och deras representanter på de olika funktionerna har förstått att LLG ska vara ett forum för att diskutera och arbeta med strategiska frågor samt att Handläggarteamet ska vara ett forum för att hantera det operativa kartläggningsarbetet. Men trots att förbundschefen har tagit ansvar för kallelser, dagordningar m.m. så beskrivs en bild av att det är en utmaning för medlemmar i LLG att på ett konkret sätt sätta sig in i samordningsförbundets verksamhet och förstå sin egen och LLGs roll. Men när representanterna väl klarar av detta är LLG ett forum som på ett effektivt sätt kan bidra till att samordningsförbundets resurser och kompetens används på ett

effektivt sätt. Det är därför viktigt att skapa kontinuitet bland de personer som beman-  
nar LLG och även handläggarteamen.

Payoff rekommenderar förbundsledningen, i samråd med respektive LLG, att hitta lös-  
ningar som gör att de personer som representerar parterna i LLG kan stanna kvar  
längre i detta uppdrag och på så sätt öka kompetensen och effektiviteten i LLG-  
arbetet.

### **Parternas olika perspektiv**

Det finns en skillnad i hur representanter för olika parter/organisationer ser på den  
samverkan som bedrivs inom samordningsförbundets regi. De kommunala represen-  
tanterna ser på samverkan mer utifrån ett kommunalt perspektiv. Det vill säga att de  
framhåller att samverkan mellan berörda parter ska ske utifrån de behov som respek-  
tive kommun har. Någon tydlig önskan eller vilja att samverka över kommungrän-  
serna beskrivs inte, trots att de behov och de målgrupper som beskrivs av kommu-  
nerna i grunden har stora likheter. När vi istället tittar på de statliga representanternas  
uppfattning av samverkan har de ett större intresse att se på samverkan utifrån ett  
större geografiskt område, vilket vi uppfattar att även regionen har.

Att olika representanter har olika perspektiv på samverkan och på det sätt som besk-  
rivs ovan är varken konstigt eller ovanligt. Däremot skapar det hinder för att utnyttja  
samordningsförbundets resurser på mest effektiva sätt. Därmed inte sagt att det alltid  
är mer effektivt att ha ett bredare geografiskt perspektiv. Det viktiga är att det görs  
strategiska analyser inför att förbundet fattar beslut om att bevilja resurser och att ge-  
nomföra insatser. Enligt de genomförda intervjuerna finns potential att insatser skulle  
kunna samordnas över kommungränserna på ett mer effektivt sätt än idag.

Payoff rekommenderar förbundsledningen att fortsätta ett aktivt arbete tillsammans  
med sina LLG när det gäller att identifiera målgrupper och behov, men också att föra  
strategiska diskussioner mellan samtliga LLG så att prioriteringar av resurser sker uti-  
från ett övergripande behovsperspektiv så att lokala önskemål blir en del i beslutsun-  
derlaget och inte en princip att fördela resurser "rättvist" mellan kommunerna. Detta  
skulle troligtvis kunna underlättas om LLGs uppdrag förtydligas och att en strukture-  
rad modell för mål samt uppföljning av de resultat som LLG skapar tas fram. Kun-  
skapsöverföring mellan de olika LLGna samt mellan LLG och styrelse skulle även  
kunna främjas genom att det oftare genomfördes träffas där samtliga LLG deltog. Vad  
vi har förstått har det skett vid enstaka tillfällen och varit uppskattat, men att det inte  
har skett på regelbunden basis.

### **Handläggarteamens uppdrag**

När det gäller Handläggarteamen är det Payoffs uppfattning att det finns möjligheter  
att ytterligare effektivisera deras arbete genom att skapa tydligare rutiner och ökad  
samverkan och kunskapsöverföring mellan de olika teamen. Det kan även finnas be-  
hov av att tydliggöra mål och säkerställa en modell för uppföljning av Handläggarte-  
amens arbete. På så sätt skapas en ökad kunskap och ett lärande både inom teamen,  
mellan teamen, mellan teamen och respektive LLG samt mellan teamen och förbunds-  
ledningen.

Payoff rekommenderar att de chefer som sitter i LLG tar ett större och tydligare ansvar för sina respektive medarbetare i Handläggarteamen i syfte att förtydliga teamets och handläggarnas uppdrag, vilka mål de ska uppnå och hur arbetet i Handläggarteamen ska följas upp avseende skapade resultat och måluppfyllnad.

### **Arbetsförmedlingen vs kommunerna**

Arbetsförmedlingens reformering skapar nya möjligheter för arbetsmarknadstjänster, vilket sannolikt kommer att påverka de lokala insatserna för förbundets målgrupper. Ett av förslagen är att kommunerna skall vara utförare av tjänster på uppdrag av Arbetsförmedlingen. Om och när detta eventuellt blir verklighet torde de Lokala ledningsgrupperna tillsammans med Handläggarteamen vara viktiga resurser för att diskutera målgrupper, typ av insatser m.m.

Utvärderingen rekommenderar att respektive LLG får i uppdrag att utreda vilken roll som LLG kan ha för att i framtiden skapa ett effektivt samarbete kring individer med behov av samordnad rehabilitering i förhållande till att kommunen kan agera som utförare till Arbetsförmedlingen.

### **Förankring och dokumentation**

Samordningsförbundets organisation och verksamhet är, jämfört med dess medlemmars organisationer, väldigt små. Genom att förbundets verksamhet är "liten" kan det av naturliga skäl vara svårt att få genomslag och förståelse inom parternas hemmaorganisationer. Däremot kan den samverkan som sker inom förbundets arbete lösa problem som de ordinarie parternas verksamheter inte klarar av att lösa själva på ett effektivt sätt.

Payoff rekommenderar att minnesanteckningar ska föras vid alla formella LLG-möten. Därigenom kan både beslut dokumenteras och minnesanteckningarna kan användas för att sprida kunskap och förankra samordningsförbundets och LLGs arbete i parternas hemmaorganisationer. Dokumentationen skulle tillsammans med en utvecklad uppföljning främja möjligheten till lärande och kunskapsöverföring mellan olika LLG. Detta är speciellt viktigt eftersom det framkommit i intervjuer att det skiljer i kompetens mellan de olika LLGna. Detta är även viktigt utifrån att det i intervjuer har framkommit att det är svårt att få till möten där alla parter är representerade. Arbetsbelastningen på de utsedda personerna är helt enkelt stor och de kan inte alltid prioritera sin närvaro. Då ökar betydelsen av dokumentation ytterligare.

Däremot har vi frågetecken för hur aktivt som LLG arbetar med förankring av förbundets verksamhet internt i sina egna organisationer. Inom ramen för denna utredning har vi fått upprepade signaler på att representanterna i LLG inte förankrar samordningsförbundets verksamhet på "hemmaplan" i den omfattning som skulle behövas för att förbundets resurser skulle kunna få optimalt genomslag. Vi upplever även att parternas representanter i det lokala arbetet skulle kunna få ännu tydligare uppdragsbeskrivning från respektive myndighet vad gäller rollen och uppdraget i LLG och Handläggarteamet.

Sammanfattningsvis ser vi därför att det finns en grundläggande organisationsstruktur, vilken ger ett bra stöd för både samverkan och genomförande av insatser.

Däremot anser vi att det finns en till viss del utnyttjad potential genom att förbundets verksamhet fortfarande är relativt okänd inom parternas organisationer och därför inte utnyttjas i den omfattning som skulle kunna vara fallet.

## Personalen är framgångsfaktorn

Som i så många andra tjänstebaserade verksamheter så är det personalen som är den viktigaste framgångsfaktorn för att det ska bli ett bra resultat. Samtidigt finns tydliga signaler i denna utvärdering att det är svårt att rekrytera kompetent personal från parterna.

Utvärderingen rekommenderar därför styrelsen, ledningen för samordningsförbundet och representanterna i LLG att diskutera och lägga upp en strategi för hur personalförsörjningen ska kunna säkerställas och förankras hos förbundets medlemmar, då det är ett gemensamt ansvar för alla medlemmar att förse förbundet med relevant personal för att förbundets insatser ska kunna genomföras på ett optimalt sätt. Förslagsvis kan medlemmarnas ansvar förtydligas i förbundsordningen.

## Avslutningsvis

Avslutningsvis vill vi tacka för förtroendet att få utföra detta intressanta uppdrag. Vi ser att Samordningsförbundet Älv & Kust har spelat och kommer att kunna spela en viktig roll i det fortsatta arbetet med att stötta individer som är i behov av samordnad rehabilitering till ökad grad av självförsörjning genom arbete och studier. Detta tror vi dessutom kommer att bli ännu viktigare då Covid 19-pandemin drabbar utsatta grupper särskilt hårt vad gäller möjligheter till egenförsörjning. Socioekonomiskt svaga områden är förlorare vilket kommer att kräva omfattande insatser för att motverka att redan utsatta grupper som unga vuxna och nysvenskar hamnar i ett långvarigt utanförskap. Samordningsförbundet Älv & Kust är en aktör som har en viktig uppgift att ta fram underlag för att beskriva konsekvenserna av pandemin och hur den har drabbat förbundets målgrupper, analysera vad som behöver göras och i ett nästa steg besluta vad som kan göras med stöd av förbundet. Även i denna process är LLG och Handläggarteamen viktiga resurser med sin unika sammansättning, lokala kännedom och kompetens.

Vi önskar även Samordningsförbundet Älv & Kust och deras styrelse, förbundsledning, personal och deltagare lycka till i deras fortsatta och viktiga arbete att skapa ett inkluderande samhälle där alla som har förmåga kan bidra till sin egen försörjning genom arbete och därmed även bidra till välfärden i vårt samhälle.

Göteborg, 2020 - 09 - 11

Jonas Huldt och Sven Vikberg

Payoff AB