

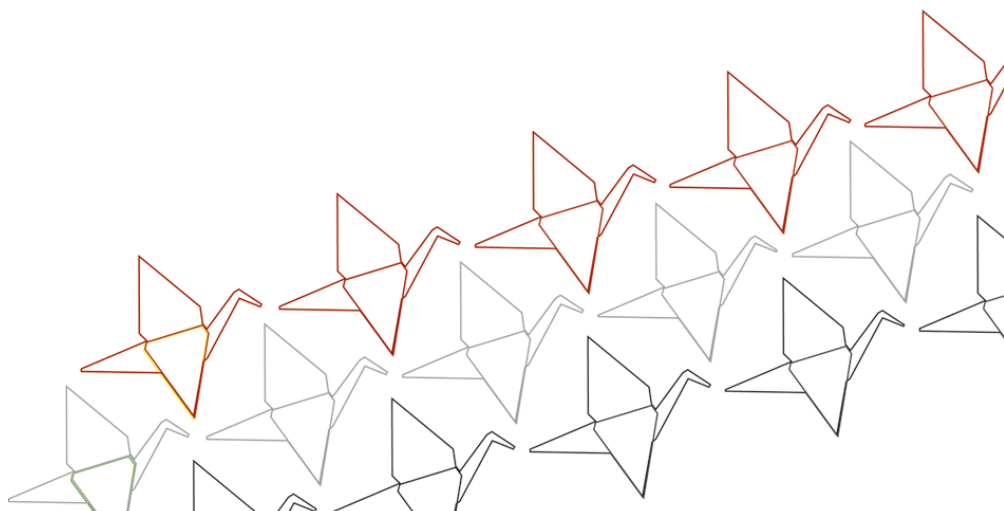
GENOMLYSNING AV SAMORDNINGSFÖRBUNDET RAR SÖRMLAND

SLUTRAPPORT

APRIL 2020

**JOAKIM TRANQUIST
TRANQUIST UTVÄRDERING AB**

**JONAS HULDT
PAYOFF AB**



SAMMANFATTNING

Under det senaste året har det skett relativt stora förändringar inom Samordningsförbundet RAR Sörmland. I syfte att ge en bild av förbundets nuläge och möjliga utveckling framåt har Tranquist Utvärdering, i samarbete med Payoff, haft i uppdrag från förbundsstyrelsen att göra en genomlysning av RAR Sörmlands verksamhet. Analysen har utgått från den verksamhet som förbundet har bedrivit under perioden 2014–2019 och har utgått från tre delar: portföljanalys av genomförda insatser, intressentanalys med fokus på uppfattningar hos nyckelpersoner samt samhällsekonomisk analys för att visa på värdet av de satsade resurserna.

Portföljanalysen visar att RAR Sörmland har finansierat 56 insatser under 2014–2019 till en sammanlagd kostnad av 70,2 miljoner kronor. Vid sidan av dessa insatser har RAR Sörmland även beviljats cirka 100 miljoner kronor i finansiering från Europeiska Socialfonden (ESF).

Insatserna är ofta av strukturell karaktär (totalt ca 57 miljoner kronor). Det innebär att insatserna riktar sig mot personal och beslutsfattare. Men samtidigt finns det en förväntan att dessa stödjande och processutvecklande insatser i nästa steg ska skapa positiva resultat för RAR Sörmlands huvudsakliga målgrupp, dvs personer som är i behov av samordnade arbetslivsinriktade rehabiliteringsinsatser. Syftet är att de i högre grad ska uppnå självförsörjning genom arbete. Ofta är det uttalat hur denna indirekta påverkan ska ske och det är även svårt att utläsa om resultaten slutligen har uppnåtts.

För 32 av de 56 insatserna har det inte varit möjligt att utifrån befintlig dokumentation definiera en huvudman. Merparten av de insatser där det har gått att identifiera en huvudman har haft LSG i någon form som projektägare. På motsvarande sätt har det i 36 av insatserna varit svårt att utläsa vilken målgrupp som de avsett. Av de strukturinriktade insatserna har en stor del av resurserna beviljats för att finansiera processledare för att stödja LSG i deras arbete (14,2 mkr), genomföra förstudier inför ESF-ansökningar och finansiellt stöd till ESF-projekt i förhållande till den medfinansiering som förväntas i dessa projekt (11,8 mkr).

Intressentanalysen visar att nyckelpersoner kring RAR Sörmland uppfattar att förbundet sammantaget har möjliggjort ett kunskapsutbyte mellan olika aktörer och att det genom de insatser som finansierats har varit möjligt att skapa ett gemensamt sammanhang där parterna kunnat driva gemensamma frågor i samverkan.

Den utveckling som behöver ske inom RAR Sörmland i framtiden beskrivs i termer av att skapa synliga resultat från de insatser som finansieras, vilket ligger i linje med portföljanalysen där det varit en utmaning att identifiera resultat och effekter av de insatser som finansierats. Vidare finns en önskan om att skapa insatser som mer konkret inriktas på att stötta personer ut i arbete. I första hand efterfrågas insatser för nyanlända och utrikesfödda, långtidssjukskrivna samt unga med funktionsnedsättning. Dessutom efterfrågas en utvecklad process kring ansökan och finansiering av insatser, vilket ses som ett verktyg för att kunna ställa högre krav på de aktörer som erhåller medel från RAR Sörmland.

De lokala samverkansgrupperna (LSG) utgör en central del av samverkansstrukturen inom RAR Sörmland. Det finns en stor samsyn kring att processledarfunktionen varit en avgörande insats för utvecklingen av strukturen kring samverkan inom LSG och att den bör fortsätta. Det finns emellertid en utbredd uppfattning om att uppdraget för processledarna behöver ses över så att det skapas en större likriktning i länet och att det tas ett tydligare grepp om processledarnas samordnande funktion.

LSG har varit mottagare av en stor del av de medel som avsatts för insatser inom RAR Sörmland. Då LSG inte är någon formell juridisk organisation finns dock uppenbara utmaningar kring att LSG tar på sig ett huvudmannaskap och står som formellt ansvarig mottagare av RAR Sörmlands finansiering. Samtidigt poängteras vikten av förankring av insatser i LSG.

En kritik som riktas mot RAR Sörmlands insatser handlar om varaktigheten i de arbetssätt i samverkan som utvecklats. Detta är ett av de tydligaste utvecklingsområden som lyfts fram där det redan vid ansökan om finansiering behöver finnas en tydlig plan för hur resultaten av projekten ska kunna tas tillvara av parterna.

Den samhällsekonomiska analysen omfattar i ett första steg samtliga SUS-registrerade individer under perioden 2016–2019, vilket totalt är 511 individer. Under 2014–2015 registrerades inte några individer i SUS. Ett viktigt effektivitetsmått inom samhällsekonomin är återbetalningstid. Den beskriver efter hur lång tid satsade resurser är återbetalade till samhället och dessa aktörer. Samhällets återbetalningstid, baserat på SUS-registrerade individer, är i genomsnitt 33 månader och styrs till allra största delen av hur många deltagare som med hjälp av RAR Sörmlands insatser kan lämna bidragsberoende och komma i arbete. Detta kan jämföras med en metastudie av 58 samhällsekonomiska utvärderingar av insatser inom samordningsförbund där den genomsnittliga återbetalningstiden är tolv månader.

En andra del av den samhällsekonomiska analysen utgår från SCB-data avseende de två ESF-projekten IBIS och SSI. I IBIS fullföljde 628 deltagare projektet och projektets budget var 21,4 mkr. Totalt gick fyra personer till arbete, 154 personer gick till studier och 10 personer gick till praktik eller att bli aktivt arbetssökande. En stor del av individerna återgick till bidragsberoende eller studier på SFI. Genom att så få personer gjorde stegförflyttningar till arbete skapas mycket små samhällsekonomiska intäkter. Ett relativt stort antal personer gick till studier, vilket är en bra grund för framtida utveckling. Men det finns ingen uppföljning som bekräftar att det skett en utveckling eller om den i så fall har skett på ett mer effektivt sätt än ordinarie insatser. Någon minskning i förbrukning av vårdresurser skedde inte heller i den undersökta deltagargruppen.

I projekt SSI fullföljde 40 deltagare projektet och projektets budget var 11,8 mkr. Ingen av deltagarna gick vidare till arbete, 26 deltagare gick till studier. Av de kvarvarande hade de antingen ingen progression eller gick vidare till någon typ av grundläggande eller studieförberedande utbildning. Inte heller projekt SSI skapade på kort sikt någon samhällsekonomisk intäkt. Ett relativt stort antal personer gick till studier, vilket är en bra grund för en framtida, positiv utveckling. Men det finns ingen uppföljning som bekräftar att det skett en framtida utveckling eller om den i så fall har skett på ett mer effektivt sätt än ordinarie insatser.

För att visa på i vilken omfattning stegförflyttningar mot arbete måste ske för att IBIS och SSI ska bli lönsamma har vi beräknat hur många av projektets deltagare som måste gå ut i ett osubventionerat jobb och erhålla en månadslön som är minst 5 000 kr högre än individer i en jämförbar målgrupp som inte har deltagit i projekten. För att IBIS ska nå break-even krävs att projektet bidrar till att 215 deltagare får 5 000 kronor högre månadslön under ett helt år. För projekt SSI räcker det inte med att alla deltagare i hela projektet når upp till en högre lön under ett år. För att projekt SSI ska nå break-even krävs att alla deltagare i projektet får 5 000 kr högre månadslön i tre år för att intäkterna ska täcka kostnaderna.

När det gäller strukturstärkande insatser har RAR Sörmland har under 2014–2019 finansierat sådana insatser till ett värde av 57 miljoner kr. Tanken är att dessa insatser i nästa steg ska effektivisera stödet till förbundets primära målgrupp, dvs individer med behov av samordnade insatser. Någon uppföljning som visar på resultatet av de strukturstärkande insatser finns inte tillgängligt. För att visa på vad som måste ske för att de strukturstärkande insatserna ska uppnå break-even använder vi därför samma resonemang som ovan för de ESF-finansierade insatserna. Vi utgår ifrån att en person erhåller en månadslön för ett osubventionerat arbete som är 5 000 kr högre per månad. I så fall krävs det att de strukturstärkande insatserna leder till att 580 personer uppnår denna förhöjda lönenivå under ett år för att intäkterna ska täcka kostnaderna.

Mot bakgrund av resultat från analysen lämnas några rekommendationer till RAR Sörmland och de parter som ansvarar för att vidareutveckla arbetet inom samordningsförbundet.

- Insatser som beviljas finansiering från RAR Sörmland bör ha tydliga mål som är möjliga att följa upp.
- RAR Sörmland bör fortsätta stödja LSG med processledare, men utveckla denna funktion med ett mer likriktat och länsövergripande uppdrag.
- Formalisera kopplingen mellan RAR Sörmland och LSG genom samverkansavtal som tydliggör roller och ansvar.
- Utveckla och fastslå en tydlig rutin för ansökningar om finansiering från RAR Sörmland där fokus ligger på tydlighet och enkelhet, men med tydliga krav på vilka grundläggande uppgifter en ansökan behöver innehålla.
- Följ upp utvecklingen i enskilda insatser och i förbundet som helhet genom en systematisk modell för uppföljning användas, förslagsvis SUS. En mall för slutredovisning av finansierade projekt bör också tas fram.
- Utveckla en projektprocess som ökar fokus på implementering och tillvaratagande. Redan vid ansökan bör tydliggöras vem och hur det är tänkt att implementering ska ske. Projektprocessen kan även delas upp i olika faser där finansieringen beviljas stegvis, förutsatt att projektägaren har uppfyllt målen för respektive fas.
- Tydliggör hur processen som ska stödja individer att komma närmare arbetsmarknaden ser ut. Insatser måste vara en del i en tydlig kedja, där nästa steg är definierat och övergången säkrad. Annars är risken att individen hamnar i ett vakuum där utvecklingen avstannar efter den genomförda insatsen.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING.....	2
1 INLEDNING	6
1.1 OM FINANSIELL SAMORDNING GENOM SAMORDNINGSFÖRBUND	6
1.1.1 Vad är FINSAM?	6
1.1.2 Organisering av samordningsförbund	7
1.1.3 Insatser och mål för samordningsförbunden	7
1.2 SAMORDNINGSFÖRBUNDET RAR SÖRMLAND	8
1.3 UPPDRAGET	8
1.3.1 Portföljanalys.....	8
1.3.2 Intressentanalys	9
1.3.3 Samhällsekonomisk analys	9
1.4 FRÅGESTÄLLNINGAR.....	9
2 RESULTAT	10
2.1 PORTFÖLJANALYS.....	10
2.1.1 Tilldelning av Finsam-medel.....	10
2.1.2 Finansierade insatser	10
2.2 INTRESSENTANALYS	14
2.2.1 Styrkor med RAR Sörmland	14
2.2.2 Utvecklingsområden	14
2.2.3 Styrning av RAR Sörmland	15
2.2.4 RAR, LSG och processledare	16
2.2.5 Fokus på ESF-finansierade insatser	17
2.2.6 Implementeringsproblematiken	18
2.3 SAMHÄLLSEKONOMISK ANALYS.....	18
2.3.1 Modell för samhällsekonomisk utvärdering	19
2.3.2 Del 1: Utvärdering med hjälp av SUS-data.....	19
2.3.3 Del 2: Utvärdering med hjälp av SCB-data.....	24
2.3.4 Del 3: Utvärdering av strukturpåverkande insatser	26
3 SUMMERANDE ANALYS	28
3.1 VIKTEN AV TYDLIGA MÅL FÖR ARBETET	28
3.1.1 Beskrivning av nuvarande mål	28
3.1.2 Varför använda mål?	29
3.2 BEHOVET AV ATT SKAPA STRUKTUR FÖR ARBETET I OCH KRING FÖRBUNDET	29
3.2.1 Processledarfunktionen – en motor med större potential	30
3.2.2 LSG som formell part i samverkansstrukturen inom RAR Sörmland.....	30
3.2.3 LSG som motor för utvecklingsarbete	31
3.2.4 Projektmodell för implementering	32
3.3 REKOMMENDATIONER.....	32

1 INLEDNING

Under våren 2020 har Tranquist Utvärdering, i samarbete med Payoff, haft i uppdrag av Samordningsförbundet RAR Sörmland att göra en analys av förbundets verksamhet. Syftet har varit att bidra med underlag inför strategisk planering av förbundets kommande verksamhet. I denna rapport redovisas de samlade resultaten av analysen. Först presenteras utgångspunkterna för arbetet i RAR Sörmland samt det uppdrag som redovisas genom denna rapport. Därefter följer en genomgång av de resultat som analysen genererat. Rapporten avslutas med ett antal rekommendationer inför det fortsatta arbetet inom Samordningsförbundet RAR Sörmland utifrån de resonemang som redovisats.

OM FINANSIELL SAMORDNING GENOM SAMORDNINGSFÖRBUND

Finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (Finsam) är en formaliserad form av samarbete mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, regioner 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.

1.1.1 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 regioner 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 återgå i eller komma 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 insatser 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 myndighetsgemensamt stöd och rehabiliteringsinsatser så att deras förmåga till eget förvärvsarbete främjas på ett effektivt sätt.

Målgruppen för de insatser som finansieras av samordningsförbunden är individer i förvärvsaktiv 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.

1.1.2 ORGANISERING AV SAMORDNINGSFÖRBUND

Finsam utgår från att Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, 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 regionfullmäktige samt anställda vid Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen får ingå i en förbundsstyrelse.

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 regionen finansierar en fjärdedel av den lokala budgeten och den eller de kommuner som deltar finansierar med en fjärdedel. Den totala budgeten för Finsam i landet uppgick under 2018 till 678 miljoner kronor.

1.1.3 INSATSER OCH MÅL FÖR SAMORDNINGSFÖRBUNDEN

Den centrala uppgiften för samordningsförbund är att finansiera insatser som förbundsmedlemmarna ansvarar för och skapa förutsättningar för en fungerande samverkan. Förbundet anger riktlinjer för insatserna och ingår sedan överenskommelse med den eller de förbundsmedlemmar som ansvarar för insatserna.

Ett samordningsförbund kan finansiera såväl individinriktade som strukturövergripande insatser. Båda inriktningarna ingår i samordningsförbundens uppdrag.

Målgruppen för insatser inom finansiell samordning kan variera både utifrån lokala behov och över tid. Lagstiftaren har därför medvetet inte preciserat målgruppen mer än att insatserna ska avse individer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser. En angelägen uppgift för ett samordningsförbund är mot den bakgrunden att identifiera grupper med behov av samordnat stöd inom det geografiska område som förbundet verkar.

Målgruppen för de insatser som finansieras av samordningsförbunden är individer i förvärvsaktiv 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 individer får tillbaka eller förbättrar sin arbetsförmåga, även om inte varje insats i sig förväntas leda fram till arbete.

Den centrala uppgiften för samordningsförbund är således att finansiera insatser som förbundsmedlemmarna ansvarar för och skapa förutsättningar för en fungerande samverkan mellan parterna. Förbundet anger riktlinjer för insatserna och ingår sedan överenskommelse med den eller de förbundsmedlemmar som ansvarar för insatserna.

SAMORDNINGSFÖRBUNDET RAR SÖRMLAND

Idag finns 83 samordningsförbund där 260 av landets 290 kommuner ingår. Ett av dessa är Samordningsförbundet RAR Sörmland. Förbundet har enligt förbundsordningen till uppdrag att utveckla nya former för organisation och arbetssätt kring rehabilitering mot arbete. I uppdraget ligger både individinriktade insatser och insatser för att stödja samverkan mellan parterna. Alla samverkansinsatser, som kan finansieras som tidsbegränsade projekt eller mer långsiktiga verksamheter, ska utgå från individers behov. Resurserna i förbundet ska användas för samordnade bedömningar och insatser som syftar till att deltagarna ska få eller förbättra sin förmåga att förvärvsarbeta.

Enligt förbundsordningen har förbundet följande medlemmar: Region Sörmland, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan samt kommunerna Vingåker, Gnesta, Eskilstuna, Strängnäs, Flen, Katrineholm, Nyköping, Oxelösund och Trosa. Dessa medlemmar utgör tillsammans fyra parter, där kommunerna gemensamt utgör en part.

För att leda arbetet enligt styrelsens anvisningar finns en verkställande tjänsteperson. Styrelsen har därutöver ansvar för kansliets omfattning vad gäller personal för administrativa uppgifter. Storlek på och utformning av kansliet beslutas följaktligen av styrelsen för RAR Sörmland och regleras inte av lagstiftningen för Finsam.

UPPDRAGET

Det uppdrag som redovisas genom denna rapport har inneburit att genomföra en analys av Samordningsförbundet RAR Sörmland i syfte att bidra med underlag inför strategisk planering av förbundets kommande verksamhet. Analysen ska ge en bild av samordningsförbundets nuläge och möjliga utveckling framåt.

1.1.4 PORTFÖLJANALYS

Som grund för analysen har en deskriptiv genomgång gjorts av de insatser som finansierats och genomförts inom samordningsförbundet. Fokus ligger på perioden 2014–2019. I ett första steg identifieras vilka aktiviteter och insatser som genomförts av Samordningsförbundet RAR Sörmland eller där förbundet varit en aktiv part. Därefter sammanställs och analyseras vad verksamheten haft för utfall och resultat på kort sikt

och möjliga effekter på längre sikt. Resultatet analyseras även i förhållande till vilka resurser som har satsats och i förhållande till vilka målgrupper som varit föremål för förbundets satsningar.

Analysen utgår från studier av dokument och redovisningar kring förbundets insatser, t ex verksamhetsplaner, årsredovisningar, styrelseprotokoll, SUS-redovisning och förbundsordning. Även strategiskt viktiga nationella, regionala och lokala dokument som påverkar styrning, ledning, finansiering och genomförande av verksamheten har ingått i analysen.

1.1.5 INTRESSENTANALYS

Som del av uppdraget har det genomförts en workshop med representanter för olika grupperingar inom RAR Sörmland. Vid workshopen var företrädare för medlemsorganisationerna närvarande. Dessutom har 14 intervjuer genomförts med företrädare för såväl RAR Sörmland (kansli och styrelse) samt de lokala samverkansgrupperna (LSG) i länet. Intervjuerna har genomförts via telefon under februari och mars 2020. Utvärderingen har även genomfört en enkätundersökning med samtliga LSG.

1.1.6 SAMHÄLLSEKONOMISK ANALYS

Avslutningsvis har en analys gjorts av den samhällsekonomisk nytta som RAR Sörmland har skapat genom sina olika satsningar på grupper som behöver extra stöd genom samordnade arbetsrehabiliterande insatser. Analysen tar sin grund i de insatser som har finansierats och genomfört under åren 2014–2019.

Underlag för de samhällsekonomiska beräkningarna utgörs av ansökningar, inklusive budget för beviljade och genomförda insatser, slutrapporter, SUS-data för de individer som genomgått insatser, SCB-data för deltagare i ESF-finansierade projekt samt övrig relevant resultatredovisning.

FRÅGESTÄLLNINGAR

De underlag som samlats har analyserats utifrån följande överordnade frågeställningar:

- Ligger finansierade insatser i linje med samordningsförbundets strategiska beslut och inriktning?
- I vilken omfattning bidrar förbundets insatser till att flytta individer ur verksamhetens målgrupper närmare arbetsmarknaden på kort och längre sikt?
- Vilka övriga värden skapas för parterna, t ex genom ökad samverkan, samordning och samarbete, och vilka organisatoriska, strategiska och strukturella mervärden har skapats genom utveckling och implementering av finansierade insatser.

2 RESULTAT

I detta avsnitt redovisas de resultat som framkommit inom ramen för utvärderingen. Först presenteras den portföljanalys som genomförts. Därefter följer resultaten från intressentanalysen. Avslutningsvis presenteras resultaten från den samhällsekonomiska analysen av förbundets insatser.

PORTFÖLJANALYS

För att få en övergripande bild över hur Samordningsförbundet RAR Sörmland har använt sina tilldelade medel har vi genomfört en portföljanalys. Den består av en granskning av den dokumentation som finns kring genomförda insatser i form av beskrivningar av insatser, olika typer av rapporter samt årsredovisningar och verksamhetsplaner. Syftet har varit att göra en kategoriserad beskrivning av vilka insatser som finansierats och karaktären på dessa. Nedan görs en sammanställning av den information kring insatserna som vi har lyckats identifiera.

Generellt gäller att insatserna ofta är av strukturell karaktär. Det innebär att insatserna riktar sig mot personal och beslutsfattare, men att det finns en förväntan att dessa stödjande och processutvecklande insatser i nästa steg ska skapa positiva resultat för RAR Sörmlands huvudsakliga målgrupp, dvs personer som är i behov av samordnade arbetslivsinriktade rehabiliteringsinsatser, i syfte att i högre grad uppnå självförsörjning genom arbete. Vi kan emellertid konstatera att det ofta är outtalat hur denna indirekta påverkan ska ske och genom de underlag som vi har tagit del av är det även svårt att utläsa om dessa resultat slutligen har uppnåtts.

2.1.1 TILLDELNING AV FINSAM-MEDEL

RAR Sörmland får varje år tilldelade medel från staten, vilket i nästa steg kompletteras i lika omfattning av region och kommuner. Tilldelning av de statliga medlen sker genom en särskilt beslutad tilldelningsmodell. Enligt modellen får varje förbund en grundtilldelning på 400 000 kr per år. Därutöver sker en tilldelning utifrån den totala statliga potten pengar enligt fördelningsnycklarna 75 procent försörjningsmått och 25 procent invånarantal (16–64 år) i förbundets geografiska område. Modellen styr även hur stort eget kapital ett förbund får ha innan det påverkar förbundets möjligheter att få maximal tilldelning enligt den grundläggande tilldelningsmodellen.

Portföljanalysen har utgått från att beskriva på vilket sätt och till vilken typ av insatser som RAR Sörmland har använt de resurser som samordningsförbundet har tilldelats av medlemmarna enligt Lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

2.1.2 FINANSIERADE INSATSER

Totalt har RAR Sörmland, utifrån vad vi har kunnat identifiera genom tillgänglig dokumentation, genomfört 56 olika insatser under perioden 2014–2019 med de medel som tilldelats från medlemmarna. Generellt kan insatserna delas upp i två kategorier; individpåverkande och strukturlpåverkande insatser. För de 56 genomförda insatser

(projekt) som identifierats har styrelsen beslutat att tillskjuta medel motsvarande totalt 70,2 miljoner kronor under åren 2014–2019. Av dessa har ca 57 miljoner kronor gått till strukturfåverkan insatser.

Utöver tilldelning av medel från förbundets medlemmar kan ett förbund söka externa medel, oftast i form av medel från Europeiska Socialfonden (ESF). RAR Sörmland har aktivt sökt och blivit beviljade finansiering för ett flertal ESF-projekt under den aktuella perioden. Enligt den dokumentation som vi har identifierat uppgår den totala ESF-finansieringen som har RAR erhållit under perioden 2014–2019 till ca 100 miljoner kronor.

2.1.2.1 FÖRDELNING AV RESURSER PER HUVUDMAN

Genom portföljanalysen har vi gjort ett försök att sammanställa i vilken omfattning de olika parterna i förbundet har varit huvudman för olika projekt. Detta har, utifrån den dokumentation som vi tagit del av, inte varit helt lätt. Ibland är också flera parter berörda, vilket gör det svårt att beskriva en definitiv bild av huvudmannaskapet för beviljade insatser. Men nedan presenterar vi en grov bild hur huvudmannaskapet har fördelats sig.

Tabell 1. Fördelning av huvudmannaskap för finansierade insatser.

Kommun	Region	Af	Fk	LSG	Ej definierad	Övrigt
5 st	0 st	1 st	0 st	17 st	30 st	4 st

Som beskrivs i tabellen ovan har merparten av de insatser där det har gått att identifiera en huvudman haft LSG i någon form som projektägare. För den absoluta merparten av projekten, 32 stycken, har det inte varit möjligt att utifrån befintlig dokumentation definiera en huvudman. Det är möjligt att det för inblandade parter varit tydligt var huvudmannaskapet har legat, men i de officiella dokument som funnits tillgängliga är det en stor andel av projekt/insatser där det inte har gått att reda ut vem som varit huvudman och formell motpart till RAR Sörmland. Till stor del beror det på att det för äldre projekt inte funnits någon tillgänglig dokumentation att granska. Men det finns även exempel där det inte varit möjligt att reda ut.

Noterbart är den stora andelen insatser där LSG i någon form fungerat som huvudman. Då LSG inte är någon formell juridisk organisation menar vi att det finns svårigheter med att LSG tar på sig ett huvudmannaskap och står som mottagare av RAR Sörmlands finansiering och i nästa steg är formellt ansvarig för att dessa skattemedel används på ett ändamålsenligt sätt. Vi kommer att återkomma till detta resonemang längre fram i analysen.

För att ge en mer nyanserad bild är det även viktigt att identifiera hur stor del av finansieringen som respektive huvudman har fått ta del av. Därför redovisar vi nedan hur RAR Sörmlands beviljade medel har fördelat sig mellan huvudmännen.

Tabell 2. Fördelning av finansiering per huvudman.

Kommun	Region	Af	Fk	LSG	Ej definierad	Övrigt
4,3 mkr	0 mkr	1,4 mkr	0 mkr	43 mkr	20,2 mkr	1,3 mkr

För att enklare kunna göra jämförelser har den genomsnittliga finansieringen per beviljat projekt och huvudman beräknats. Detta framgår av tabellen nedan.

Tabell 3. Genomsnittlig fördelning av finansiering per huvudman.

Kommun	Region	Af	Fk	LSG	Ej definierad	Övrigt
0,7 mkr	0 mkr	1,4 mkr	0 mkr	2,5 mkr	0,7 mkr	0,3 mkr

Sammantaget kan vi konstatera att den absoluta merparten av RAR Sörmlands finansiering beviljas till LSG i någon form. De insatser som beviljas till LSG är också de insatser som är absolut störst i omfattning när det gäller budget.

2.1.2.2 FÖRDELNING AV RESURSER PER (PRIMÄR) MÅLGRUPP

RAR Sörmland arbetar mycket med strukturerande insatser, vilket leder till att den primära målgruppen för insatsen utgörs av beslutsfattare och personal hos berörda parter snarare än individer i behov av samordnad rehabilitering. Det är endast när individinriktade insatser görs som den primära målgruppen utgörs av den huvudsakliga målgruppen för Finsam, dvs individer i behov av samordnad rehabilitering i syfte att öka sina möjligheter att försörja sig själva via arbete.

Nedan visar vi en grov indelning av insatser per målgrupp utifrån den dokumentation som vi har fått ta del av. Observera att detta är en grov sammanställning då det kan vara svårt att tolka dokument då målgruppen inte alltid är tydligt beskriven. I vissa fall finns även flera olika målgrupper beskrivna för samma insats. Denna tabell visar hur vi har tolkat antalet insatser för respektive målgrupp.

Tabell 4. Insatser per målgrupp.

Långvarigt bidragsberoende	Personal och beslutsfattare	Psykisk ohälsa	Unga	Ej definierad
3 st	10 st	5 st	2 st	36 st

Av tabellen ovan framgår att en stor del av insatserna som RAR Sörmland finansierar har riktats mot personal och beslutsfattare. Detta ligger i linje med att många av insatserna är av kategorin strukturerande insatser. Den absolut största gruppen är samtidigt kategorin "Ej definierad". Det betyder inte nödvändigtvis att målgruppen är oklar för de som verkar i anslutning till insatsen, utan att det inte finns någon dokumentation där vi har kunnat verifiera en tydlig målgrupp. Flera av dessa insatser innefattar exempelvis processstöd till ESF-ansökningar samt processledare för utveckling av LSG.

I tabellen nedan kompletteras bilden med beviljade medel för respektive målgrupp. Summeringarna har dock varit svåra att göra med full exakthet, då det i vissa fall finns flera målgrupper angivna för en insats.

Tabell 5. Beviljade medel per målgrupp.

Långvarigt bidragsberoende	Personal och beslutsfattare	Psykisk ohälsa	Unga	Ej definierad
3,3 mkr	21,4 mkr	14,9 mkr	5,0 mkr	28,2 mkr

De två målgrupper som fått absolut störst finansiering från RAR Sörmland är kategorierna "Personal och beslutsfattare" samt "Ej definierad". Tillsammans har dessa två kategorier fått 49,6 mkr av de totala medel som RAR Sörmland har fördelat under åren 2014–2019.

2.1.2.3 STRUKTURINRIKTADE VS INDIVIDINRIKTADE INSATSER

Utöver att identifiera vilka målgrupper som beskrivs i ansökningshandlingar har vi även försökt identifiera vilka insatser som är att definiera som strukturerande respektive individriktade. I de strukturerande insatserna är den huvudsakliga målgruppen för Finsam, dvs personer med behov av samordnad rehabilitering, att betrakta som sekundär målgrupp. Det betyder att den finansierade insatsen i första hand riktar sig mot personal, genom t ex kompetensutveckling, som i sin tur ska kunna hjälpa de behövande individerna på ett effektivare sätt.

Insatser som är att betrakta som strukturerande motsvarar nästan till fullo kategorierna "Personal och beslutsfattare" samt "Ej definierad". Den absoluta merparten av de medel som styrelsen i RAR Sörmland har beslutat om har således gått till åtgärder där syftet är att parternas personal kompetensutvecklas och effektivare arbets- och samverkansmetoder ska utvecklas. Detta ska i nästa steg leda till att personalen på ett effektivare sätt kan stödja behövande individer till egenförsörjning genom arbete. Det finns dock inte någon tydlig uppföljning av huruvida dessa resultat har uppstått. Däremot kommer vi i den samhällsekonomiska utvärderingen att visa i vilken omfattning de strukturerande insatserna måste stödja behövande individer till självförsörjning för att de ska kunna betecknas som effektiva och lönsamma.

2.1.2.4 RESURSER FÖR PROCESSLEDARE OCH STÖD TILL ESF-PROJEKT

RAR Sörmland har under ett antal år finansierat olika typer av processtöd. Detta har varit en betydande del av de strukturerande insatserna. Dels har processledare finansierats för att stödja LSG i deras arbete. Dessutom har processtöd finansierats för att genomföra förstudier inför ESF-ansökningar. Finansiellt stöd har även getts ESF-projekt i förhållande till den medfinansiering som förväntas i dessa projekt. Nedan redovisar vi RAR Sörmlands totala finansiering av processledare och stöd till ESF-projekt.

Tabell 6. Summa av medel för processledare till LSG och stöd till ESF-projekt.

Processledare	Stöd till ESF-projekt	Totalt
14,2 mkr	11,8 mkr	26 mkr

Det övergripande syftet med finansiering av dessa insatser är att skapa en effektivare och bättre samverkan och att ta fram underlag för effektivare insatser. Det är dock svårt att utläsa i vilken omfattning och på vilket sätt som dessa insatser ska skapa bättre resultat för personer som är i behov av samordnade insatser för att komma i egenförsörjning genom arbete.

INTRESSENTANALYS

Vid sidan av portföljanalysen har det inom ramen för denna utvärdering genomförts en workshop med representanter för olika grupperingar inom RAR Sörmland. Dessutom har 14 intervjuer genomförts med företrädare för såväl RAR Sörmland (kansli och styrelse) samt de lokala samverkansgrupperna (LSG) i länet. Dessutom har ett frågeunderlag riktats till respektive LSG. I detta avsnitt redovisas en sammanställning av de huvudsakliga synpunkter som har framkommit genom dessa samtal och insatser.

2.1.3 STYRKOR MED RAR SÖRMLAND

Sammantaget konstaterar vi att den viktigaste uppgiften för RAR Sörmland uppfattas som att bidra med stöd till att kunna utveckla länet och medborgarna som finns i länet. Den stora vinsten med förbundet beskrivs i termer av att RAR lyft frågan kring samverkan och att det länsövergripande perspektivet i samordningsförbundet har öppnat för samverkan över gränser inom länet. Inte minst har detta skett genom att främja kunskapsutbyte mellan olika aktörer och att det genom de insatser som finansierats genom förbundet varit möjligt att skapa ett gemensamt sammanhang där parterna kunnat driva gemensamma frågor i samverkan.

En framträdande synpunkt i samtalen har varit att RAR Sörmland har kunnat ge LSG stöd och hjälp med idéer samt bidra med finansiering för genomförande av de insatser som LSG har ansökt om medel till. Detta anses i förlängningen ha gjort att individer fått chans att komma vidare genom de insatser som finansierats. På detta sätt uppfattas RAR Sörmland ha skapat nytta i samhället genom samverkan mellan myndigheter. Inte minst genom den möjlighet som funnits kring att skapa projekt som inte endast utgår från enskilda kommuner.

2.1.4 UTVECKLINGSMÖJLIGHETER

Vid sidan av den positiva bilden kring RAR Sörmlands mervärde har det också framkommit att det funnits och till viss del kvarstår en kritik mot det mervärde som skapas genom samordningsförbundet i förhållande till de medel som betalas in till förbundet. Detta utgår ytterst från en uppfattning om att det varit svårt att se de vinster som förbundet genererat i förhållande till insatskostnaden. Det poängteras att detta är en av de stora utmaningar som RAR Sörmland står inför. En person poängterade att: *”Om vi inte klarar av att visa att vi tillför ett mervärde så kommer den diskussionen tillbaka inför varje val (när det är nya personer som ska in).*

I detta sammanhang så framstår kommunikationen kring RAR Sörmland som ett av de områden som behöver utvecklas. Det handlar dels om att förmedla vad som sker i och genom förbundet. En person summerade att: *”Det är inte självklart att folk vet vad RAR är. Det är en stor utmaning att marknadsföra vilka vi är och vad jobbar med”.* En annan person konstaterade att: *”Vi behöver bli bättre på att tala om vad som sker i RAR, det landar inte så mycket i hemkommunerna”.*

Den utveckling som behöver ske beskrivs även i termer av att skapa synliga resultat från de insatser som finansieras. Detta ligger i linje med den bild som tecknats genom

portföljanalysen ovan, där det varit en utmaning att identifiera resultat och effekter av de insatser som finansierats. En person kommenterar att: *"Det behövs konkreta insatser för de målgrupper som är prioriterade"*. En annan person menade också att: *"RAR får inte fastna om att ta fram underlag utan måste komma vidare till verkstad"*. En grund för ett sådant arbete med att följa upp och kommunicera förbundets resultat är även att besluta om tydliga och mätbara mål för verksamheten och beviljad finansiering.

Sammantaget är det åtskilliga personer som reser frågetecken kring den tonvikt som legat på strukturiinriktade insatser. En talande kommentar är följande: *"Sedan har vi kanske jobbat lite för mycket med bara strukturer. Vi måste börja tänka lite annorlunda"*. Återkommande i samtalen är också en tydligare koppling till insatser som mer konkret inriktas på att stötta personer ut i arbete. Inte minst efterfrågas tydligare matchningsfunktioner med en tydlig koppling till arbetsgivare och Arbetsförmedlingen. Detta återkommer även i flera utvärderingar av insatser, inte minst de ESF-finansierade insatserna.

När det gäller individinriktade insatser så är det några målgrupper som tydligt lyfts fram i samtalen. Det handlar i första hand om nyanlända och utrikesfödda, långtidssjukskrivna samt unga med funktionsnedsättning. Sammantaget är budskapet som förmedlas att *"Vi behöver jobba mer med de som står långt ifrån"*.

Vid sidan av ett större fokus på insatser som skapar tydligare resultat för individer som står långt ifrån arbetsmarknaden poängteras behovet av att utveckla ett mer länsövergripande fokus på de insatser som finansieras. Det är samtidigt inte helt tydligt vad som faktiskt åsyftas med ett länsperspektiv när det gäller RAR Sörmland. Det som återkommer är ofta gemensamma insatser där det t ex är möjligt för mindre kommuner att ta del av och anvisa deltagare till insatser där underlaget inte är tillräckligt stort i den egna verksamheten. Det som lyfts fram är också en kunskapsspridning kring genomförda insatser till andra kommuner. Det tycks emellertid finnas ett spänningsfält kring ett länsperspektiv i detta sammanhang, vilket går tillbaka till utgångspunkten i Finsam som avser att lokala behov ska styra vilka insatser som finansieras. Samtidigt som det finns åtskilliga synpunkter om ett perspektiv på hela länet, finns det även ett tydligt lokalt perspektiv i resonemangen. En person summerar på detta tema att: *"Det är ett länsförbund, men det behöver finnas lokala projekt också utifrån lokala behov"*.

2.1.5 STYRNING AV RAR SÖRMLAND

När det gäller organiseringen av arbetet inom RAR Sörmland är det påtagligt att förbundet har genomgått och alltjämt befinner sig i en förändringsperiod. Under den senaste tiden har personer på många avgörande positioner inom såväl kansli och styrelse bytts ut. Detta gäller inte minst byte av såväl förbundschef som ordförande för förbundet. Detta har gjort att de det skapats en osäkerhet kring grundläggande rutiner inom förbundet. Detta är i sig naturligt i samband med en så omfattande förändringsprocess, men det har likväl haft påverkan på uppfattningen om arbetet inom och samarbetet med RAR Sörmland. En person konstaterar att: *"Det har varit mycket nya personer. Det har varit otydligt var man har RAR. Det har jag hört från många håll"*.

Den otydlighet som uppfattas i förhållande till RAR Sörmland handlar till viss del om att det är på gång att utvecklas nya rutiner för arbetet inom förbundet, t ex avseende ansökan om finansiering av insatser. Där har det nu utvecklats en ny rutin för ansökningar som uppfattas ställa högre krav på de ansökningar som inkommer och att det finns en tydligare idé kring kvalitetssäkring insatser som ska finansieras. De utmaningar som påtalats handlar i första hand om kommunikationen kring och förståelsen för de nya riktlinjerna. Å ena sidan finns en tanke om att dessa rutiner ska bidra till högre kvalitet, å andra sidan finns en farhåga om att det ska medföra en ökad byråkrati, längre handläggningstider och i förlängningen försvåra för de som ska söka medel från RAR Sörmland. En person konstaterade att *"Vi riskerar att bli väldigt byråkratiska, inte tillräckligt snabbfotade. Innan var vi snabbare, vi blir lätt handlingsförlamade"*.

Samtidigt finns en kritik mot att det tidigare funnits en avsaknad av struktur och kvalitetssäkring. I detta avseende påtalar flera av de vidtalade att det är positivt att det nu är på väg att utvecklas ett system för hur finansiering av olika insatser ska ske. Uppfattningarna tycks i första hand belysa vikten av ett system som skapar tydlighet och förutsägbarhet, men som inte skapar onödigt långdragna processer. En utvecklad process kring finansiering av insatser ses också som ett verktyg för att kunna ställa högre krav på de aktörer som erhåller medel från RAR Sörmland. Detta är också ett tydligt behov som lyfts fram, inte minst i syfte att skapa bättre förutsättningar för hållbara resultat i de insatser som finansieras.

När det gäller styrningen av förbundet har det lyfts fram en potentiell risk med den utveckling som skett under senare tid där bland annat kansliet för RAR Sörmland flyttat in i Region Sörmlands lokaler. I detta avseende har flera av de som intervjuats lyft fram en uppfattning att RAR Sörmland på senare tid har fått en ökad koppling till regionen. Detta beskrivs i sig inte fram som ett problem, de intervjuade personerna anser snarare att detta är något att uppmärksamma i den fortsatta utvecklingen av förbundet. En kommentera får illustrera: *"Det finns en risk att det uppfattas i LSG som att RAR har dragit sig mot regionen. Det är en tolkningsfråga, men om man för ofta vänder sig in i regionen så blir det en koppling som förbundet behöver vara vaksam på"*.

2.1.6 RAR, LSG OCH PROCESSLEDARE

De lokala samverkansgrupperna (LSG) utgör en central del av samverkansstrukturen inom RAR Sörmland. Detta framgår inte minst av att de 6 lokala samverkansgrupperna varit mottagare av en stor del av de medel som avsatts för insatser inom RAR Sörmland.

LSG utgör i sig ett forum för diskussion, en samverkansarena, som utgår från att utveckla samverkan i de lokala områden som avses. Detta spänner från enskilda till ett flertal kommuner. Det finns i sig ingen formell koppling mellan RAR Sörmland och respektive LSG, men LSG har kunnat söka medel från samordningsförbundet för att realisera delar av de insatser som de har velat genomföra. De lokala samverkansgrupperna har kommit att få en central roll i förverkligandet av RAR Sörmlands målsättningar och en av de insatser som finansierats under längre tid inom förbundet är stöd till LSG i form av processledare.

I de intervjuer som genomförts finns en stor samsyn kring att processledarfunktionen varit en avgörande insats för utvecklingen av strukturen kring samverkan inom LSG.

Sammantaget poängteras att det blivit bättre styrning och ordning på arbetet inom LSG genom processledarnas arbete. En summerande kommentar är att: *”Processledaren håller ihop processer som man som ordinarie inte hinner med. Hela delen med administration och omvärldsbevakning. Den stora delen är det som händer mellan mötena, i projekten och andra sammanhang. De driver mycket av arbetet”*. En annan person konstaterade att: *”Det blev oerhört mycket bättre styrning och ordning på LSG när de kom in”*. Sammantaget kan vi konstatera att processledare ses som en viktig resurs för att arbetet i LSG ska fungera.

Den utmaning som lyfts fram handlar i första hand om spänningsfältet mellan RAR Sörmland och LSG. När det gäller processledarna utgår problematiken från att dessa är anställda av RAR, men de ska verka på uppdrag av LSG. En kommentar får illustrera problematiken: *”Det är en sådan konstig konstruktion, den är märklig. LSG äger processtöden, men hela ansvaret ligger på RAR. Det har man sett av och till att det blir problem”*.

Sammantaget konstaterar vi att det finns en utbredd uppfattning om att uppdraget till processledarna behöver ses över så att det skapas en större likriktning i länet. Samtidigt behöver processledarna stötta LSG i det lokala arbetet utifrån sina respektive förutsättningar. Något alternativ till att processledarna även fortsättningsvis utgår från RAR Sörmland har inte aktualiserats. Däremot finns en utbredd enighet om att det behöver tas ett tydligare grepp om processledarnas samordnande funktion.

2.1.7 FOKUS PÅ ESF-FINANSIERADE INSATSER

Ett centralt tema i intervjuerna har varit det övergripande fokus på att genom RAR Sörmland arbeta för finansiering av insatser via Europeiska Socialfonden. Det finns en påtaglig samsyn kring värdet av detta arbete och att det är en inriktning som även fortsatt bör prägla samordningsförbundets verksamhet.

När det gäller idén bakom det ESF-inriktade arbetet genom förbundet så lyfts det länsgemensamma perspektivet fram. En aspekt som förmedlas är att enskilda kommuner och verksamheter genom RAR Sörmland kan komma upp i den kritiska massa som krävs för att konkurrera om ESF-medel. Detta återkommer i samtalet med flera företrädare från i första hand mindre kommuner. Vidare poängteras vikten av den kompetens kring EU-finansierad verksamhet som har byggts upp inom RAR Sörmlands kansli. På detta sätt är den generella uppfattningen att RAR Sörmland har bidragit till att en stor mängd externa medel för projektfinansiering har kommit Sörmland tillgodo.

Ur ett annat perspektiv förmedlas en kritik mot att RAR Sörmland haft svårt att skapa tydliga resultat med sina ESF-projekt. Den underliggande kritiken som förmedlas utgår från att mycket tid och resurser gått åt till att driva ESF-processer i förhållande till de resultat och effekter som skapats. Detta ligger i sig i linje med den generella kritik som lyfts fram genom ett starkt fokus på strukturinriktade insatser samt ett otydligt fokus på mål och mätbara effekter hos i första hand den tänkta målgruppen för finansinsatser, dvs personer i behov av samordnat stöd för att komma i arbete och studier.

2.1.8 IMPLEMENTERINGSPROBLEMATIKEN

En kritik som riktas mot RAR Sörmlands ESF-finansierade insatser, men även de insatser som finansierats genom samordningsförbundets egna medel, handlar om varaktigheten i de arbetssätt i samverkan som utvecklats genom olika insatser. Det handlar om vad som vanligen benämns som implementering av resultat och lärande i ordinarie verksamhet efter projektens slut.

Just varaktigheten i de finansierade insatserna är ett av de tydligaste utvecklingsområden som lyfts i de intervjuer som genomförts. Det handlar ytterst om att det redan vid ansökan om finansiering behöver finnas en tydlig plan för hur resultaten av projekten ska kunna tas tillvara. I detta avseende riktas det förväntningar på att RAR Sörmland bättre ska bygga in detta perspektiv i ansökan och planering av nya insatser.

Men det handlar också om att samordningsförbundet bör kunna stötta finansierade insatser över tid för att säkerställa att förutsättningar för implementering efter projektslut utvecklas. Det handlar dels om stöd i förändringsledning i det operativa genomförandet av finansierade insatser, men också om att finansiera särskilda implementeringsprocesser.

I samtalen nyanseras också kritiken mot RAR Sörmland när det gäller en bristande implementering. För att resultat och lärande ska tas om hand efter projektslut är det avgörande att det finns en vilja och kapacitet från berörda verksamheter att själva driva frågan om implementering. Följande kommentar illustrerar detta perspektiv. *”Man har (ofta) haft en tydlig implementeringstanke från början. Men de som sagt att de ska göra det har inte vågat göra det när det väl kommer till kritan”.*

Vidare poängteras att de generella förväntningar på implementering i ordinarie verksamhet som ofta finns bör utvecklas och utmanas. En kommentar kring detta är att: *”Det är inte allt som ska implementeras. Ibland måste man jobba bort en puckel. Det är ordinarie verksamhet, men just nu behöver vi göra något som har bäring på problemet”.* Sammantaget konstateras vi dock att det finns en allmän uppfattning om att det behöver finnas en tydligare planering mot implementering redan vid ansökan om finansiering från RAR Sörmland.

SAMHÄLLSEKONOMISK ANALYS

Inom det uppdrag som redovisas i denna rapport har en samhällsekonomisk analys gjorts för att visa i vilken omfattning samhället och dess olika parter får någon ekonomisk nytta av de insatser och projekt som RAR Sörmland genomfört. Med samhället avses samtliga offentliga organisationer, hela det privata näringslivet, civilsamhället och alla hushåll. För att kunna göra en samhällsekonomisk utvärdering av en insats behövs grundläggande data avseende hur livssituationen för deltagarna i insatsen har förändrats. Denna data behöver beskriva ett antal ekonomiska parametrar och hur dessa har förändrats för individen/deltagaren på grund av deltagandet i insatsen. De ekonomiska parametrarna kan delas upp i två olika kategorier; försörjning och resursförbrukning.

Som underlag för att beskriva de insatser som har genomförts av RAR Sörmland finns två primära datakällor; SUS-data för individer som deltagit i RAR/Finsam-finansierade projekt och SCB-data för individer som deltagit i ESF-finansierade projekt. Båda datakällorna lämpar sig väl som underlag för samhällsekonomiska beräkningar och analyser. Dock beskriver dessa datakällor till största delen förändringar i försörjningssituationen och till mindre del förändringar i resursförbrukning. Resursförbrukning kan exempelvis vara i vilken omfattning en individ är i behov av insatser från vården samt olika typer av stöd från Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommuner, polis m fl.

Den absolut viktigaste kategorin är data som beskriver försörjningssituationen. Anledningen är att den totala samhällsekonomiska potentialen för en person i utanförskap i genomsnitt består till 5/6 av att individen försörjer sig via bidrag eller ersättningar istället för att arbeta och enbart till 1/6 av resursförbrukning. Det är därför vår bedömning att vi med hjälp av grundläggande data från SUS och SCB på ett tillräckligt bra sätt kan beskriva de värden som RAR Sörmland skapar med sina tilldelade resurser och de insatser som genomförs. Om mer grundläggande kartläggning av deltagarnas resursförbrukning skulle ske är det sannolikt att förändringar av kostnader för vård inom regionen skulle identifieras. Detta ingår dock inte i uppdraget.

Nedan följer en sammanfattning av de samhällsekonomiska resultat och analyser som utvärderingen har genomfört. För de som är intresserad finns en djupare och mer fullständig rapport av den samhällsekonomiska utvärderingen i bilaga.

2.1.9 MODELL FÖR SAMHÄLLSEKONOMISK UTVÄRDERING

För att genomföra den samhällsekonomiska analysen används Payoffs modell, NytttoSam. NytttoSam bygger på grundläggande samhällsekonomisk teori samt de lagar och regler som gäller för vårt skattesystem, socialförsäkringssystem och arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Därutöver använder vi oss av standardkostnader för ett stort antal insatser inom vårt välfärdssystem. Dessa standardkostnader är hämtade bland annat från SCB, SKR, Kolada-databasen samt årsredovisningar från Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

Med hjälp av de beräkningar som vi genomför kan vi visa på den samhällsekonomiska potential/utanförskapskostnad, intäkt, lönsamhet och återbetalningstid som RAR Sörmlands insatser och projekt skapar. För att beräkna lönsamhet och återbetalningstid krävs kunskap om insatsens kostnad. Någon sådan information finns inte tillgänglig för de deltagare som är registrerade i SUS. I samråd med uppdragsgivaren har vi därför använt oss av den genomsnittliga insatskostnad som Payoff har identifierat i en metastudie som omfattar 58 samhällsekonomiska utvärderingar av olika insatser som är gjorda för olika samordningsförbund runt om i landet.

2.1.10 DEL 1: UTVÄRDERING MED HJÄLP AV SUS-DATA

Nedan redovisar vi värdet av den samhällsekonomiska nytta som SUS-registrerade deltagare har skapat genom att göra stegförflyttningar mot arbete och studier med hjälp av de insatser som RAR Sörmland har finansierat med tilldelade medel enligt lagen som

finansiell samordning av rehabiliterande insatser. Underlaget för beräkningarna består av följande antal deltagare per år:

- 2016: 42 deltagare
- 2017: 140 deltagare
- 2018: 263 deltagare
- 2019: 66 deltagare

2.1.10.1 ÅR 2016

För de 42 deltagare som registrerades som avslutade i SUS under 2016 har följande samhällsekonomiska intäkter skapats.

Tabell 7. Intäkter på kort och medellång sikt för samhället och för den offentliga sektorn. Baserat på deltagare som är registrerade som avslutade i SUS under 2016.

År 2016	Totalt, kort sikt (1 år)	Per deltagare, kort sikt	Totalt, medellång sikt (5 år)
Samhället	1 540 000 kr	37 000 kr	7 698 000 kr
Kommunen	919 000 kr	22 000 kr	4 595 000 kr
Regionen	104 000 kr	2 000 kr	521 000 kr
Staten totalt	140 000 kr	3 000 kr	701 000 kr

Intäkterna skapas till största delen genom att vissa av deltagarna har gått till arbete, vilket skapar ett ökat produktionsvärde på samhällsnivå och skatteintäkter för kommun, region och stad. Samtidigt har kostnader för försörjningsstöd och ersättningar från Försäkringskassan minskat. Arbetsförmedlingen har dock fått ökade kostnader genom att flera av deltagarnas anställningar har någon typ av lönesubvention. Deltagarna själva har fått en ökad disponibel inkomst genom att flera har minskade offentliga ersättningar med istället fått lön för det arbete som de utför.

När vi jämför intäkterna med insatskostnaderna för att dessa resultat ska uppstå visar det sig att följande lönsamhet och återbetalningstid har skapats.

Tabell 8. Lönsamhet på kort och medellång sikt samt återbetalningstid för samhället som helhet samt för olika sektorer i samhället, 2016.

År 2016	Kort sikt, 1 år	Medellång sikt, 5 år	Per delt., kort sikt	Payoff-tid, mån	Per delt., medellång sikt
Samhället	-1 803 000 kr	4 355 000 kr	-43 000 kr	27	104 000 kr
Kommunen	247 000 kr	3 923 000 kr	6 000 kr	9	93 000 kr
Regionen	-568 000 kr	-151 000 kr	-14 000 kr	78	-4 000 kr
Staten totalt	-1 858 000 kr	-1 298 000 kr	-44 000 kr	172	-31 000 kr
Varav Af	-1 522 000 kr	-4 923 000 kr	-36 000 kr	---	-117 000 kr
Varav Fk	-368 000 kr	849 000 kr	-9 000 kr	27	20 000 kr

Under 2016 är kommunerna den stora vinnaren. Det beror på att insatserna både har minskat deltagarnas behov av försörjningsstöd och att skatteintäkterna har ökat. På kort sikt (ett år) är lönsamheten för samhället negativ. Orsaken är att insatskostnaden är större än den årliga intäkten. Men på fem års sikt skapas en betydande samhällsekonomisk lönsamhet. Återbetalningstiden för samhället är 27 månader.

2.1.10.2 ÅR 2017

För de 140 deltagare som registrerades som avslutade i SUS under 2017 har följande samhällsekonomiska intäkter skapats.

Tabell 9. Intäkter på kort och medellång sikt för samhället och för den offentliga sektorn. Baserat på deltagare som är registrerade som avslutade i SUS under 2017.

År 2017	Totalt, kort sikt (1 år)	Per deltagare, kort sikt	Totalt, medellång sikt (5 år)
Samhället	4 267 000 kr	30 000 kr	21 333 000 kr
Kommunen	939 000 kr	7 000 kr	4 694 000 kr
Regionen	72 000 kr	1 000 kr	359 000 kr
Staten totalt	3 152 000 kr	23 000 kr	15 759 000 kr

Intäkten 2017 är lägre än 2016. Orsaken är att andelen deltagare som gått till arbete har sjunkit. Kommunen har fått minskade intäkter, då påverkan på försörjningsstödet varit betydligt mindre 2017. Däremot har Försäkringskassan fått betydligt minskade kostnader för sjukpenning. Arbetsförmedlingen har fortsatt relativt höga kostnader, då deltagarna även 2017 går till anställningar med lönesubvention.

När vi jämför intäkterna med insatskostnaderna för att dessa resultat ska uppstå visar det sig att följande lönsamhet och återbetalningstid har skapats.

Tabell 10. Lönsamhet på kort och medellång sikt samt återbetalningstid för samhället som helhet samt för olika sektorer i samhället, 2017.

År 2017	Kort sikt	Medellång sikt	Per delt., kort sikt	Payoff-tid, mån	Per delt., medellång sikt
Samhället	-6 875 000 kr	10 192 000 kr	-49 000 kr	32	73 000 kr
Kommunen	-1 301 000 kr	2 454 000 kr	-9 000 kr	29	18 000 kr
Regionen	-2 168 000 kr	-1 881 000 kr	-15 000 kr	374	-13 000 kr
Staten totalt	-3 510 000 kr	9 097 000 kr	-25 000 kr	26	65 000 kr
Varav Af	-3 366 000 kr	-7 869 000 kr	-24 000 kr	---	-56 000 kr
Varav Fk	196 000 kr	9 938 000 kr	1 000 kr	12	71 000 kr

Under 2017 är Försäkringskassan den aktör som har den bästa lönsamheten, både på kort och medellång sikt. På kort sikt (ett år) är lönsamheten för samhället negativ. Orsaken är att insatskostnaden är större än den årliga intäkten. Men på fem års sikt skapas en

betydande lönsamhet. Återbetalningstiden för samhället har under 2017 stigit till 32 månader.

2.1.10.3 ÅR 2018

För de 263 deltagare som registrerades som avslutade i SUS under 2018 har följande samhällsekonomiska intäkter skapats.

Tabell 11. Intäkter på kort och medellång sikt för samhället och för den offentliga sektorn. Baserat på deltagare som är registrerade som avslutade i SUS under 2018.

År 2018	Totalt, kort sikt (1 år)	Per deltagare, kort sikt	Totalt, medellång sikt (5 år)
Samhället	5 232 000 kr	20 000 kr	26 161 000 kr
Kommunen	1 488 000 kr	6 000 kr	7 439 000 kr
Regionen	326 000 kr	1 000 kr	1 632 000 kr
Staten totalt	1 121 000 kr	4 000 kr	5 606 000 kr

Intäkten 2018 sjunker relativt kraftigt jämfört med 2017. Det beror på att en liten andel av deltagarna har gått till arbete. För kommunen skapas små, men ändå positiva intäkter genom minskat försörjningsstöd och ökade skatteintäkter. Både Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan får ökade kostnader på grund av lönesubventioner och sjukpenning. Däremot blir statens totala intäkter positiva genom ökade skatteintäkter.

När vi jämför intäkterna med insatskostnaderna för att dessa resultat ska uppstå visar det sig att följande lönsamhet och återbetalningstid har skapats.

Tabell 12. Lönsamhet på kort och medellång sikt samt återbetalningstid för samhället som helhet samt för olika sektorer i samhället, 2018.

År 2018	Kort sikt	Medellång sikt	Per delt., kort sikt	Payoff-tid, mån	Per delt., medellång sikt
Samhälle	-15 698 000 kr	5 231 000 kr	-60 000 kr	49	20 000 kr
Kommun	-2 720 000 kr	3 231 000 kr	-10 000 kr	34	12 000 kr
Regionen	-3 882 000 kr	-2 576 000 kr	-15 000 kr	155	-10 000 kr
Staten totalt	-11 393 000 kr	-6 908 000 kr	-43 000 kr	134	-26 000 kr
Af	-4 518 000 kr	-5 758 000 kr	-17 000 kr	---	-22 000 kr
FK	-5 042 000 kr	-8 378 000 kr	-19 000 kr	---	-32 000 kr

Under 2018 fortsätter lönsamheten att minska. Orsaken är att andelen deltagare som går till jobb minskar. Alla aktörer får en minskad lönsamhet under 2018. På kort sikt, ett år, är lönsamheten för samhället negativ. Orsaken är att insatskostnaden är större än den årliga intäkten. Men på fem års sikt skapas en samhällsekonomisk lönsamhet. Återbetalningstiden ökar till 49 månader.

2.1.10.4 ÅR 2019

För de 66 deltagare som registrerades som avslutade i SUS under 2019 har följande samhällsekonomiska intäkter skapats.

Tabell 13. Intäkter på kort och medellång sikt för samhället och för den offentliga sektorn. Baserat på deltagare som är registrerade som avslutade i SUS under 2019.

År 2019	Totalt, kort sikt (1 år)	Per deltagare, kort sikt	Totalt, medellång sikt (5 år)
Samhället	2 642 000 kr	40 000 kr	13 210 000 kr
Kommunen	291 000 kr	4 000 kr	1 455 000 kr
Regionen	66 000 kr	1 000 kr	332 000 kr
Staten totalt	1 789 000 kr	27 000 kr	8 946 000 kr

Observera att antalet deltagare 2019 är litet, bara 66 st. Under 2019 ökar den samhällsekonomiska intäkten markant, jämfört med 2018. Det beror på att andelen deltagare som kommit i arbete har ökat. Av dessa så har även andelen som gått till osubventionerat arbete ökat. Det resulterar i ökat produktionsvärde, ökade skatteintäkter och minskade kostnader för bidrag och ersättningar. Samtliga aktörer har positiva intäkter, även Arbetsförmedlingen.

När vi jämför intäkterna med insatskostnaderna för att dessa resultat ska uppstå visar det sig att följande lönsamhet och återbetalningstid har skapats.

Tabell 14. Lönsamhet på kort och medellång sikt samt återbetalningstid för samhället som helhet samt för olika sektorer i samhället, 2019.

År 2019	Kort sikt	Medellång sikt	Per delt., kort sikt	Payoff-tid, mån	Per delt., medellång sikt
Samhället	-2 611 000 kr	7 957 000 kr	-40 000 kr	24	121 000 kr
Kommunen	-765 000 kr	399 000 kr	-12 000 kr	44	6 000 kr
Regionen	-990 000 kr	-724 000 kr	-15 000 kr	192	-11 000 kr
Staten totalt	-1 351 000 kr	5 805 000 kr	-20 000 kr	22	88 000 kr
Af	-672 000 kr	864 000 kr	-10 000 kr	33	13 000 kr
FK	-615 000 kr	1 151 000 kr	-9 000 kr	29	17 000 kr

Under 2019 förbättras lönsamheten. Framför allt är det staten som är den stora vinnaren. Kommunen får ökade intäkter på grund av minskade kostnader för försörjningsstöd och ökade skatteintäkter. På kort sikt "motverkas" detta dock av att ett antal deltagare gått vidare till kommunala studier, vilket ger ökade kommunala kostnader. Däremot ska kostnader för studier ses som en social investering som ger framtida intäkter när individen är klar med sina studier och kan gå vidare till arbete. På kort sikt (ett år) är lönsamheten för samhället negativ. Orsaken är att insatskostnaden är större än den årliga intäkten. Men på fem års sikt skapas en samhällsekonomisk lönsamhet. Återbetalningstiden förbättras under 2019 till 24 månader.

2.1.10.5 SAMMANFATTNING SUS: 2016-2019

Vi avslutar avsnittet som bygger på SUS-data mellan åren 2016–2019 med att redovisa hur återbetalningstiden ser ut för samhället och dess aktörer för de olika åren. Återbetalningstiden som lönsamhetsmått är ett nyckeltal som är helt jämförbart från år till år. Återbetalningstiden är också helt oberoende av hur många individer som deltagit i insatser/projekt respektive år.

Tabell 15. Återbetalningstid i månader för samhället som helhet och dess olika aktörer, åren 2016–2019.

	2016	2017	2018	2019	Medelvärde
Samhället	27	32	49	24	33
Kommunen	9	29	34	44	29
Regionen	78	374	155	192	200
Staten totalt	172	26	134	22	89
Af	---	---	---	33	
FK	27	12	---	29	

Samhällets återbetalningstid är i genomsnitt 33 månader och styrs till allra största delen av hur många deltagare som med hjälp av RAR Sörmlands insatser kan lämna bidragsberoende och komma i arbete. Är anställningen dessutom osubventionerad så förbättras återbetalningstiden ytterligare. Till detta kommer vinster av minskad administration och handläggning av olika utbetalningar från de olika aktörerna.

Payoff har tidigare gjort en metastudie från 58 samhällsekonomiska utvärderingar för olika samordningsförbunds räkningar. I denna metastudie är den genomsnittliga återbetalningstiden tolv månader. Anledningen till att RAR Sörmland har en betydligt längre återbetalningstid är framför allt att deltagarna i förbundets insatser i mindre grad går vidare till arbete och studier.

Studier ska ses som en investering i deltagarens/individens framtid. Om RAR stödjer individer från utsatta grupper till fortsatta studier ökar sannolikheten att dessa personer i framtiden kommer i jobb och då kommer även de samhällsekonomiska intäkter som skapas att öka. Men generellt är det mycket få av de SUS-registrerade deltagarna från RAR Sörmlands insatser som har gått vidare till studier. Det är därför vår bedömning att sannolikheten att deltagare i någon större omfattning går vidare från studier till arbete är relativt begränsade inom de närmaste åren.

2.1.11 DEL 2: UTVÄRDERING MED HJÄLP AV SCB-DATA

Nedan redovisar vi den samhällsekonomiska nytta som deltagare i RAR Sörmlands ESF-finansierade projekt har skapat genom att göra stegförflyttningar mot arbete och studier. Vi utgår från de projekt som vi har fått grundläggande data för, vilket är IBIS och SSI.

2.1.11.1 PROJEKT IBIS

Projekt IBIS skulle förbättra integrationen genom att förkorta deltagarnas väg till egenförsörjning genom jobb och studier. Det skulle ske genom språkstudier med suggestopedi samt genom hälsoskola för minskad resursförbrukning inom vården.

Projektets budget var 21,4 mkr och totalt hade man 647 deltagare. Dessa rapporterades till SCB enligt följande:

- Fullföljt projektet: 628 st
- Till arbete (utan att fullfölja projektet): 2 st
- Till studier (utan att fullfölja projektet): 3 st
- Avbrutit: 2 st
- Annan orsak: 12 st

Av de som fullföljt projekt:

- Arbetar som anställd: 2 st
- Studerar: 151 st
- Praktiserar: 3 st
- Söker arbete: 7 st
- Annat: 484 st (innebär för de flesta återgång till försörjningsstöd alternativt SFI, grundläggande KomVux eller yrkessvenska)

Eftersom en mycket liten andel personer har gått till arbete skapas mycket små samhällsekonomiska intäkter på kort sikt genom stegförflyttningar mot arbetsmarknaden. Någon generell tydlig minskning av vårdförbrukningen uppvisades inte heller. På kort sikt finns därför inga tydliga tecken på att samhällsekonomisk nytta motsvarande insatskostnaden på 21,4 mkr har skapats. Däremot gick många deltagare vidare till studier, vilket i nästa steg kan leda till arbete. Men om denna utveckling gått snabbare och med bättre resultat än med ordinarie insatser är inte möjligt att uttala sig om. Detta kräver i så fall långsiktig uppföljning av målgruppen.

Vad krävs då för att IBIS ska bli lönsamt? Vi antar att IBIS har skapat förutsättningar för att deltagarna får en månadslön som är 5 000 kr högre än individer som inte har deltagit i IBIS. För att IBIS ska bli lönsamt måste då 215 deltagare ha uppnått den högre lönen och dessutom behållit detta löneförsprång i minst ett år. Fler beskrivande exempel finns i den fullständiga samhällsekonomiska rapporten, vilken finns i bilaga.

2.1.11.2 PROJEKT SSI

Projekt SSI syftade till att utveckla och testa den suggestopediska pedagogiken inom SFI för att förkorta och förbättra nyanländas språkinläring.

Projektet budget var 11,8 mkr och totalt hade projektet 60 deltagare. Dessa rapporterades till SCB enligt följande:

- Fullföljt projektet: 40 st
- Till arbete (utan att fullfölja projektet): 0 st
- Till studier (utan att fullfölja projektet): 4 st
- Avbrutit: 13 st
- Annan orsak: 3 st

Av de som fullföljt projektet:

- Arbetar som anställd: 0 st
- Studerar: 26 st
- Annat: 34 st (innebär ingen progression, yrkesutbildning, grundläggande utbildning på KomVux)

På kort sikt har deltagarna inte hunnit göra så stora stegförflyttningar att någon klarar av att gå ut i arbete efter avslut i projektet. På kort sikt skapas därför inga samhällsekonomiska intäkter. Däremot gick flera deltagare vidare till studier, vilket i nästa steg kan leda till arbete. Men om denna utveckling gått snabbare och med bättre resultat än med ordinarie insatser var inte möjligt att uttala sig om. Detta kräver i så fall långsiktig uppföljning av målgruppen. Under själva projekttiden fanns inga underlag som visade att deltagarna i SSI utvecklades avsevärt fortare när det gällde progression i det svenska språket.

Vad krävs för att SSI ska bli lönsamt? Vi antar att projekt SSI har skapat förutsättningar för att deltagarna får en månadslön som är 5 000 kr högre än individer som inte har deltagit i SSI. För att SSI ska bli lönsamt måste då samtliga 40 avslutade deltagare ha uppnått den högre lönen och dessutom behållit detta löneförspång i minst 3 år. Fler beskrivande exempel finns i den fullständiga samhällsekonomiska rapporten, vilken finns i bilaga.

2.1.12 DEL 3: UTVÄRDERING AV STRUKTURPÅVERKANDE INSATSER

Ovan har vi visat i vilken omfattning som RAR Sörmlands individinriktade insatser har skapat eller förväntas skapa samhällsekonomiska intäkter och lönsamhet. Merparten av RAR Sörmlands verksamhet bedrivs dock i form av strukturpåverkande insatser. Att beräkna samhällsekonomisk intäkt och lönsamhet för dessa åtgärder låter sig emellertid inte göras så lätt. Det är väldigt svårt att för dessa insatser identifiera tydliga, mätbara resultat.

Vi vill ändå försöka visa i vilken omfattning som dessa insatser behöver skapa mätbara resultat för att de resurser som har satsats på strukturpåverkande insatser ska skapa lönsamhet. Det gör vi genom att beräkna vilken intäkt och vilket stegförflytningsresultat som de strukturpåverkande insatserna behöver skapa för förbundets grundläggande

målgrupp, individer med behov av samordnade rehabiliteringsinsatser. Det vill säga hur många och i vilken omfattning dessa individer behöver komma i arbete för att satsade resurser ska betala sig och uppnå break even.

Totalt har RAR Sörmland använt 57 mkr av sina tilldelade Finsam-medel till struktupåverkande insatser under perioden 2014–2019. En person som kommer i ett osubventionerat heltidsarbete, jämfört med en person som är helt arbetslös, skapar en årlig samhällsekonomisk intäkt motsvarande cirka 500 000 kr per år. Detta skulle innebära att RAR Sörmlands struktupåverkande insatser behöver leda till att 114 personer kommer i osubventionerade heltidsarbeten ett år tidigare än de hade gjort utan stödet från förbundet för att insatserna ska vara lönsamma

Många gånger är det inte realistiskt för individerna i samordningsförbundens målgrupper att gå hela vägen från utanförskap och arbetslöshet till ett osubventionerat heltidsarbete. Vi antar därför istället att RAR Sörmlands insatser kan skapa stegförflyttningar så att berörda individer klarar av att gå från arbetslöshet till ett halvtidsarbete med 80 procent lönesubvention. Då skulle det behövas att cirka 850 personer klarar av att göra denna stegförflyttning för att de medel som RAR har satsat på struktupåverkande insatser ska leda till lönsamhet.

Ytterligare ett alternativt lönsamhetsscenario är om deltagarna som i förlängningen får stöd från RAR Sörmlands strukturinriktade insatser kommer i arbete vid samma tidpunkt som de skulle gjort utan RAR, men att de nu är mer produktiva på grund av det stöd de erhållit. Vi antar att de erhåller en osubventionerad lön som är 5 000 kr högre per månad¹. Det motsvarar ett samhällsekonomiskt mervärde på ca 100 000 kr per år. I detta fall krävs att 580 deltagare bibehåller löneskillnaden på 5 000 kr per månad under minst ett år för att de struktupåverkande insatserna ska skapa samhällsekonomisk lönsamhet.

¹ I detta fall 25 000 kr per månad jämfört med 20 000 kr per månad.

3 SUMMERANDE ANALYS

Under våren 2020 har Tranquist Utvärdering, i samarbete med Payoff, haft i uppdrag av RAR Sörmland att göra en analys av förbundets verksamhet. Syftet har varit att bidra med underlag inför strategisk planering av förbundets kommande verksamhet.

I de resultat som redovisats i denna rapport har vi kunnat konstatera att många insatser är av strukturell karaktär där det finns en tanke om att insatser som riktar sig mot personal och beslutsfattare i nästa led ska leda till positiva resultat för RAR Sörmlands huvudsakliga målgrupp – personer i behov av samordnade arbetslivsinriktade rehabiliteringsinsatser för att de ska nå självförsörjning genom arbete. Vi har även konstaterat att det ofta är outtalat hur denna påverkan ska ske och om dessa resultat i förlängningen har uppnåtts. Vi avslutar denna rapport med några summerande resonemang utifrån de resultat som redovisats.

VIKTEN AV TYDLIGA MÅL FÖR ARBETET

Under arbetet med denna utvärdering har vi lagt betydande tid och resurser på att sammanställa underlag och analysera resultat. RAR Sörmland är ett relativt stort samordningsförbund och har under tidsperioden som utvärderingen omfattar finansierat en stor mängd insatser. I den portföljanalys som genomförts har vi sammanställt grundläggande data för de 56 olika insatser och projekt som RAR Sörmland har bedrivit under åren 2014–2019. Indikatorer som vi har sammanställt är exempelvis projektägare, berörda samverkansparter, budget (totalt och per år), målgrupp och mål.

3.1.1 BESKRIVNING AV NUVARANDE MÅL

Att sätta mål är något som i princip alla organisationer har som rutin och många gånger som krav på sin verksamhet. Mål är också ett viktigt verktyg för att kunna analysera, leda och styra en verksamhet. Däremot finns en varierande kompetens kring hur mål bör vara utformade för att de ska skapa så mycket nytta som möjligt för organisationen.

När vi granskar vad som finns beskrivet under rubriken mål eller som allmänt beskrivs som mål för de insatser och projekt som RAR Sörmland har beslutat att finansiera finns många kloka formuleringar. Som exempel går det att läsa i dokument som utgör underlag för beslut till finansiering att insatser ska leda till effektivare samverkan, bättre struktur för samverkan, minskat bidragsberoende, ökat antal aktiviteter i samverkan, förbättrad kännedom om målgruppens behov, bättre förutsättningar för att målgruppen i ökad grad ska bli självförsörjande, minskat vårdbehov hos deltagare m.m. Men dessa beskrivningar är på intet sätt formulerade så att det går att mäta och följa upp för att se om insatsen och projektägaren uppnår de resultat som de har utlovat ska uppstå genom den beviljade finansieringen.

Andra mål beskriver vad som ska göras eller en volym av något slag. Exempel på detta är att projektet ska genomföras, att projektet ska ha 140 deltagare m.m. Inte heller dessa mål skapar förutsättningar för att följa upp att de beviljade medlen skapar nytta i den omfattning som projektägare har utlovat.

Utöver dessa typer av målbeskrivningar är det många insatser som har en så otydlig målbeskrivning att det är svårt att bilda sig en uppfattning kring vad som ska uppnås. I vissa fall saknas en relevant målbeskrivning helt och hållet.

3.1.2 VARFÖR ANVÄNDA MÅL?

Det är dokumenterat att väl definierade mål är ett kraftfullt verktyg för att leda och styra en verksamhet. Men då måste målen hålla hög kvalitet. Med kvalitet menar vi att målet måste vara beskrivet på ett sådant sätt att alla förstår vad som avses. Målet måste också fokusera på de resultat och effekter som projektägaren vill uppnå. Mål ska i möjligaste mån inte beskrivas i form av aktiviteter. Aktiviteter är det som ska genomföras för att uppnå ett mål och är inget mål i sig. Att exempelvis sätta som mål för en SFI-utbildning att genomföra 20 lektionstillfällen säger inget om hur duktiga eleverna ska vara på att läsa, skriva och samtala på svenska språket. Det är emellertid just detta resultat som är uppdraget för utbildningen att uppnå.

Att arbeta fram relevanta och väl fungerande mål är inte något lätt arbete. Det kräver en hel del träning, men det kräver också en hel del mod. För genom att sätta mätbara mål ökar transparensen betydligt i den verksamhet som bedrivs. Helt plötsligt finns en möjlighet att bedöma om verksamheten bedrivs på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Det är därför viktigt att målen utformas och beslutas i samråd mellan de som har mandat att fatta beslut om mål och de som har i uppdrag att genomföra verksamheten så att målen uppnås. Det är först då som mål blir det kraftfulla verktyg som det är meningen att de ska vara. Det är också först när målen är mätbara och håller hög kvalitet som det går att bygga en väl fungerande modell för uppföljning och utvärdering, så att den operativa verksamheten och den strategiska ledningen får tidig och korrekt information om hur verksamheten utvecklas. På detta sätt kan kloka beslut tas avseende hur en insats, ett projekt eller en stadigvarande verksamhet ska utvecklas i framtiden.

Det är vår bedömning att RAR Sörmland behöver utveckla arbetet med att arbeta fram relevanta och mätbara mål för sin verksamhet. Det är även vår uppfattning att kraven på väl definierade och mätbara mål behöver öka i de ansökningshandlingar som projektägare skickar in till RAR Sörmland för att ansöka om medel om framtida insatser och projekt. Därigenom kommer kvaliteten på ansökningarna med största sannolikhet att öka, tillsammans med styrelsens möjligheter att följa upp om de utlovade resultaten skapas. Dessutom ökar sannolikheten att de beviljade medlen används på ett effektivt sätt utifrån intentionerna i lagen om finansiell samordning.

BEHOVET AV ATT SKAPA STRUKTUR FÖR ARBETET I OCH KRING FÖRBUNDET

Den formella organisationen i ett samordningsförbund utgår från att det finns en styrelse och en förbundschef (verkställande tjänsteperson). Till detta läggs i RAR Sörmland två funktioner där den analys som genomförts i denna utvärdering pekar på ett behov av att tydliggöra och utveckla arbetet. Det handlar om de lokala samverkansgrupperna (LSG) samt den processledarfunktion som finansieras i syfte att stötta och utveckla arbetet i LSG. För dessa funktioner finns inte några formella riktlinjer att förhålla sig till, utan de samverkande parterna är inom ramen för lagen om finansiell samordning fria att vidareutveckla denna struktur.

3.1.3 PROCESSLEDARFUNKTIONEN – EN MOTOR MED STÖRRE POTENTIAL

I den portföljanalys som genomförts har vi konstaterat att drygt 14 miljoner kronor sammantaget avsatts från RAR Sörmland för att finansiera processledare som på olika sätt ska bidra med stöd till och utveckling av LSG. Detta är en insats som i de genomförda intervjuerna lyfts fram i mycket positiva termer. På det hela taget uppfattas processledarna skapa en struktur för arbetet i LSG, vilket i sin tur anses bidra till en högre kvalitet i samverkansarbetet. Representanter för LSG lyfter fram att det behövs en sammanhållande länk och ett strukturerat arbete för att hålla de frågor som diskuteras i LSG aktuella. Mot denna bakgrund ses processledarna som en motor för utvecklingen av samverkansarbetet och de uppfattas som avgörande för ett ändamålsenligt arbete i LSG.

Samtidigt är det tydligt att det finns behov av att utveckla uppdraget till processledarna i det fortsatta arbetet. Framför allt utgår detta från utmaningen i att processledarna är anställda av RAR Sörmland, men arbetar på uppdrag av LSG. I detta anses det av många ligga en inbyggd problematik där det blir svårt att säkerställa en enhetlighet i arbetet och en kostnadseffektiv användning av processledarnas respektive kompetenser.

De tre personer som i dagsläget bemannar tjänsterna som processledare har olika kompetensprofil. Det har därför poängterats att det skulle vara av värde att skapa en centraliserad funktion där processledarna dels stöttar sina respektive LSG, dels erbjuder ett sakinriktat stöd till samtliga LSG i länet utifrån sin specifika kompetens. För att detta ska ske behöver processledarna sannolikt arbeta närmare varandra och närmare förbundschefen. Vi har svårt att se att detta skulle utgöra något problem i förhållande till LSG, då processledarna skulle ha en konsultliknande roll där uppdragsgivaren fortfarande är LSG. Samtidigt skulle samordningen i länet när det gäller processledarnas arbete och nyttjandet av deras olika kompetenser kunna öka. Detta framstår också som angeläget, givet den stora kostnad som processledarna utgör för RAR Sörmland. Under alla omständigheter har något alternativ till att processledarna även fortsättningsvis ska vara anställda av RAR Sörmland inte aktualiserats.

3.1.4 LSG SOM FORMELL PART I SAMVERKANSSTRUKTUREN INOM RAR SÖRMLAND

När det gäller LSG utgör detta en central del av den samverkansstruktur som byggts upp kring RAR Sörmland, även om det i sig inte finns någon formell koppling mellan dessa två. Detta framgår inte minst av att de 6 lokala samverkansgrupperna har varit mottagare av en stor del av de medel som avsatts för insatser inom RAR Sörmland. Detta har framgått av den portföljanalys som redovisats tidigare i rapporten.

För att belysa relationen mellan RAR Sörmland och de lokala samverkansgrupperna går vi tillbaka till den avsiktsförklaring som låg till grund för bildandet av samordningsförbundet. Där konstateras att inriktning och omfattning av en länsgemensam finansiell samordning ska styras av lokala behov och kunskaper. En regional nivå för samverkan är därför beroende av en lokal arena för att de ambitioner som finns ska kunna verkställas. LSG antas utgöra denna arena, vilket gör dem till *intermediärer* som RAR Sörmland behöver för att realisera sina ambitioner. Med intermediär menas här en struktur som möjliggör strategiska satsningar utifrån att den består av aktörer som kan ha ett helhetsperspektiv samt de kontakter och nätverk som

krävs för att genomföra ett lokalt utvecklingsarbete. På detta sätt blir intermediären en stödstruktur på lokal nivå som skapar förutsättningar för den regionala utvecklingen.

Det finns emellertid anledning att ytterligare resonera kring förhållandet mellan RAR Sörmland och LSG i ett operativt perspektiv. Vi har i analysen kunnat identifiera att en mycket stor andel av de medel som avsatts för insatser har skett på grundval av ansökningar från ett eller i vissa fall grupper av LSG. Dessa har följaktligen fungerat som projektägare i en stor del av de insatser som finansierats av RAR Sörmland.

I ett projekt vilar det formella juridiska och ekonomiska ansvaret alltid på insatsens ägare, liksom eventuella återbetalningskrav av medel om projektet inte lever upp till de krav som ställs. Vid finansiering av en insats ingår finansiären, i detta fall RAR Sörmland, avtal med insatsägaren. Vår analys har visat att detta i mycket hög utsträckning är LSG, som följaktligen har juridiskt och ekonomiskt ansvar för insatsen gentemot RAR. Den fråga som rimligen bör ställas är om en lokal samverkansgrupp, som fungerar som diskussionsforum för gemensamma angelägenheter utifrån en lokal nivå i berörda kommuner, kan sägas svara upp mot ett sådant ansvar.

Ett framträdande perspektiv som gäller inom RAR Sörmland är att finansierade insatser ska vara förankrade i LSG. Detta innebär inte per automatik att LSG bör vara projektägare. I detta avseende framstår snarare den modell som tillämpats i projektet Rättinsats.se som ett lärande exempel. Av den ansökan som riktats till RAR Sörmland framgår det att Arbetsförmedlingen är projektägare, men att LSG Eskilstuna står bakom ansökan och har ett samordnande ansvar för insatsen. Det är vår rekommendation att en sådan modell tillämpas framöver för att säkerställa en tydlig relation mellan finansiär och stödmottagare där det på formella grunder blir lättare att ställa krav på god ekonomisk hushållning i projekt som finansieras av RAR Sörmland.

3.1.5 LSG SOM MOTOR FÖR UTVECKLINGSARBETE

Förutom den formella relationen mellan RAR Sörmland och LSG som stödmottagare finns även ett dilemma att belysa kring rollen som insatsägare i förhållande till ett långsiktigt hållbart utvecklingsarbete.

När det gäller ett förändringsarbete ställs det höga krav på en mottagarkapacitet i de ordinarie verksamheter som ska ta emot en arbetsmodell som utvecklats i ett externfinansierat projekt. Detta gäller i synnerhet då det handlar om verksamhet i mellanrummen mellan parternas ordinarie insatser, vilket ofta är fallet inom den finansiella samordningen. Detta medför nya och höga krav på styrning och ledning av utvecklingsarbetet. I ordinarie myndighetsstrukturer handlar styrning och ledning ofta om förutsägbarhet och rutiner, något som vanligen kräver en hierarkisk styrning. Arbetet i mellanrummen ställer krav på en annan form av styrning baserad på aktiva beslut från de beslutsfattare som har mandat att påverka utvecklingen: på en **förändringsinriktad ledning och styrning**. Det ställer krav på berörda ledningsfunktioner att anamma och stödja ett sådant arbete.

Det har i de samtal vi fört med olika aktörer kring RAR Sörmland lyfts en kritik mot att de insatser som samordningsförbundet finansierat inte levt kvar efter projektfinansieringen

avslutats. Detta kan till viss del bero på bristande rutiner vid ansökningsprocessen, men problemet kan i lika hög grad ligga i en bristande samverkansstruktur som ska ansvara för en strategisk utveckling och ta emot resultaten av den samverkan som utvecklas. Om det inte finns en gemensam struktur på ledningsnivå som tar ägarskap över samverkansarbetet och där ett gemensamt ansvar tas för att leda och styra arbetet i ett långsiktigt perspektiv finns det små utsikter till långsiktighet.

Den fråga som rimligen ställs är vilka förutsättningar till strategiskt ägarskap som finns i den samverkansarena som LSG utgör och om de lokala samverkansgrupperna i detta avseende är en ändamålsenlig projektägare för insatser som finansieras genom RAR Sörmland. Det framstår i detta perspektiv som mer lämpligt att någon av samverkansparterna tar ansvar för att driva en utvecklingsinsats i samarbete med någon eller några av de övriga parterna inom LSG. Men med ett aktivt stöd av LSG.

3.1.6 PROJEKTMODELL FÖR IMPLEMENTERING

När det gäller implementering så har det aktualiserats att det bör ställas andra och tydligare krav på detta perspektiv ända från ansökan till genomförande och avslut i finansierade insatser. För att skapa bättre förutsättningar för implementering av de arbetssätt som utvecklas inom insatser som finansieras av RAR Sörmland är det vår rekommendation att en tydligare projektmodell utvecklas som tar sin utgångspunkt i en långsiktig hållbarhet.

I detta avseende kan samordningsförbundet stötta finansierade insatser genom att skapa ökat fokus på förändringsledning på olika nivåer, från projektgrupp till styrgrupp och insatsägare. Detta kan ske genom såväl processledning från de olika funktioner som finns inom samordningsförbundets kansli som genom ökat fokus på implementering i utvärdering av finansierade insatser. Framför allt kan en projektmodell utvecklas med option på fortsatt projektgenomförande efter avstämning med styrelsen. I en sådan modell kan specifik finansiering för implementeringsarbete avsättas under en avgränsad tid.

REKOMMENDATIONER

Mot bakgrund av de resultat som redovisats i denna rapport avslutar vi med några rekommendationer till RAR Sörmland och de parter som ansvarar för att vidareutveckla arbetet inom samordningsförbundet.

- Tydliggör att insatser som beviljas finansiering från RAR Sörmland ska ha tydliga mål. Dessa ska vara mätbara och visar att deltagarna i större utsträckning har ökat sin förmåga att försörja sig själva genom arbete samt att de mår bättre.
- RAR Sörmland bör fortsätta stödja LSG med processledare, men utveckla denna funktion med ett mer likriktat och länsövergripande uppdrag. Det bör tydliggöras att processledarna jobbar på uppdrag av RAR Sörmland, som en del av det kansli som finns inom samordningsförbundet. Uppdraget innebär dels att stödja LSG utifrån lokala behov, dels att samverka med varandra för att skapa kompetensöverföring på länsnivå och för att inom RAR Sörmland sätta större

fokus på länsperspektivet. Vidare bör utformning, omfattning och förväntade resultat ställas i relation till processledarfunktionens kostnader.

- I syfte att formalisera kopplingen mellan de olika funktionerna bör samverkansavtal tecknas mellan RAR Sörmland och respektive LSG. Syftet är att skapa en tydlig struktur för samverkan inom Sörmland och för att tydliggöra roller och ansvar. Det måste vara tydligt att samverkansavtalen utgår från Lag (2003:1210).
- Utveckla och fastslå en tydlig rutin för ansökningar om finansiering från RAR Sörmland. Fokus i denna rutin bör ligga på tydlighet och enkelhet, men med tydliga krav på vilka grundläggande uppgifter en ansökan behöver innehålla för att styrelsen ska kunna analysera och prioritera ansökningar i förhållande till de övergripande, strategiska behovsanalyser som finns att tillgå.
- För att följa upp utvecklingen i enskilda insatser och i förbundet som helhet bör även en systematisk modell för uppföljning användas. I detta avseende bör användningen av SUS utvecklas inom samordningsförbundet. En struktur (mall) för slutredovisning av projekt bör också tas fram.
- För att skapa bättre förutsättningar för implementering av arbetssätt som utvecklas i projekt bör en tydligare projektmodell utvecklas som tar sin utgångspunkt i de olika faser en projektprocess består av. I detta avseende kan RAR Sörmland stötta finansierade insatser genom att skapa ökat fokus på förändringsledning på olika nivåer, från projektgrupp till styrgrupp och insatsägare. Detta kan ske genom såväl processledning från förbundschefen som genom ökat fokus på implementering i utvärdering av finansierade insatser. Framför allt kan en projektmodell utvecklas med option på fortsatt projektgenomförande efter avstämning med styrelsen. I en sådan modell kan specifik finansiering för implementeringsarbete avsättas under en avgränsad tid.
- RAR behöver tydliggöra sin värdeskapande process, dvs hur processen som ska stödja individen/deltagaren att komma närmare arbetsmarknaden ser ut. Detta är särskilt viktigt i de fall där RAR Sörmland genomför förrehabiliterande/stärkande insatser. En sådan insats måste vara en del i en tydlig kedja, där nästa steg i kedjan är väl definierat och övergången till nästa steg säkrat. Annars är risken att individen hamnar i ett vakuum där utvecklingen avstannar efter den genomförda insatsen. I så fall minskar nyttan kraftigt av de insatser som RAR Sörmland finansierar.

Sammantaget konstaterar vi att RAR Sörmland uppfattas som en viktig aktör när det gäller att bidra med stöd till att kunna utveckla samverkan i länet. Vi hoppas att dessa rekommendationer ska bidra till att vidareutveckla arbetet inom RAR Sörmland ytterligare.