



Samhällsekonomiska utvärderingar och analyser

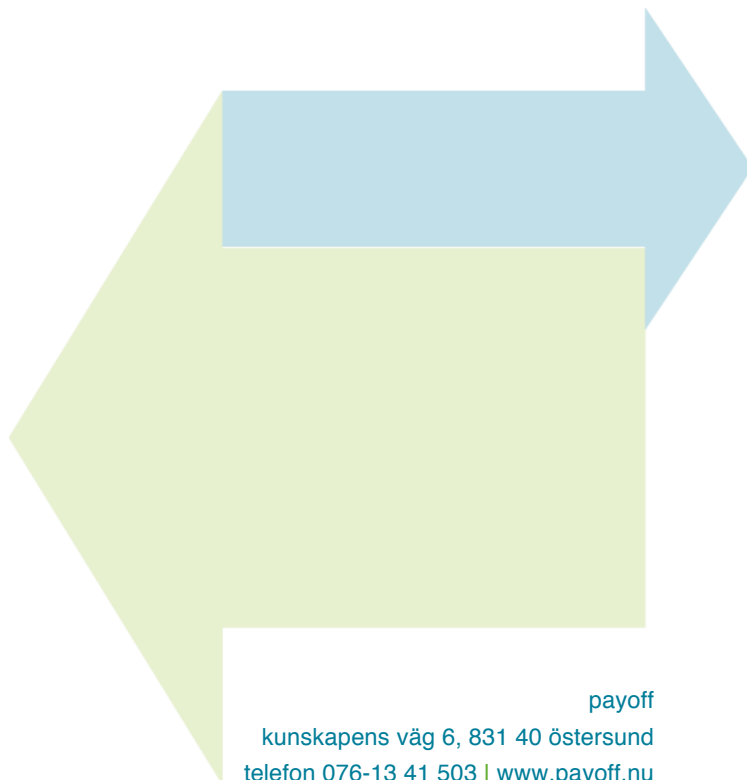
Utvärdering ”Från bidrag till egen försörjning”

Sammanfattande slutrapport
Sollefteå kommun
2011-10-22



EUROPEISKA UNIONEN
Europeiska socialfonden

*arbete och nya möjligheter
för alla*



payoff
kunskapens väg 6, 831 40 östersund
telefon 076-13 41 503 | www.payoff.nu

Innehåll

Innehåll.....	2
Ingress	3
Sammanfattning ekonomisk utvärdering	5
Resultat: Samhället som helhet.....	5
Resultat: Övriga aktörer	5
Sammanfattning utvärdering samverkan	10

Ingress

payoff AB har fått i uppdrag av Sollefteå kommun att utvärdera projektet *Från bidrag till egen försörjning*. Syftet med utvärderingen är att belysa följande två frågeställningar:

1. Hur har samverkan mellan två kommunala förvaltningar utvecklats, vilka hinder och möjligheter har framkommit?
2. Vilka socioekonomiska effekter har uppnåtts med anledning av projektet?

Denna rapport innehåller en sammanfattning av de två utvärderingar som payoff genomfört.

Resultat i korthet

De viktigaste resultaten är följande;

Återbetalningstiden för samhället är nio månader

- Återbetalningstiden för kommunen är en månad
- Lönsamheten per deltagare för samhället är 20 900 kr på kort sikt, ett år
- Lönsamheten per deltagare för kommunen är 34 800 kr på kort sikt, ett år
- Jämfört med liknande projekt är återbetalningstiden något kortare men lönsamheten per deltagare något lägre
- Deltagarna har i genomsnitt förbättrat sin disponibla inkomst med närmare 29 000 kr på kort sikt per deltagare och år
- Projektet har lett till en ny form av samverkan och i ett nästa steg till en ny verksamhet
- En viktig framgångsfaktor har varit projektledarens engagemang
- Utan detta projekt hade målgruppen för projektet sannolikt haft en betydligt längre väg för att komma i egen försörjning

Sammanfattande kommentar

Om Sollefteå kommun valt att inte satsa på *Från bidrag till egenförsörjning* och handlagt ärendena som vanligt eller inte gjort något alls är risken uppenbar att deltagarna inte fått några individuellt anpassade insatser från någon aktör. Detta hade san-

nolikt för många av personerna inneburit ett ytterligare fördjupat utanförskap och marginalisering, som inneburit betydande framtida kostnader för samhället och i ett nästa steg för kommunen.

Med stöd av dessa utvärderingar kan kommunen välja olika scenarios för att fatta beslut kring hur målgruppen för projektet skall hanteras i framtiden. Eftersom kommunen ytterst har ett försörjningsansvar för medborgarna är det av stor vikt att något görs, men eftersom även andra aktörer, bl. a. landstinget och Arbetsförmedlingen, är berörda med höga kostnader vore det strategiskt att även i fortsättningen samverka med dessa.

Ser vi dessutom till att fler i arbetsför ålder måste komma i arbete för att förbättra försörjningskvoten och bibehålla välfärden finns ytterligare argument för att satsa på målgruppen arbetslösa. Sociala investeringar får inte förblindas av kostnader och kort-siktighet. Utvärderingen av Från bidrag till egenförsörjning visar att det finns stora möjligheter att undvika framtida kostnader för målgruppen genom att en projektledare arbetat individuellt med anpassade insatser ”som fått ta tid”.

Samverkan mellan kommunens arbetsmarknadsenhet och IFO-enhet har varit ytterligare en förutsättning för att jobba effektivt och i ett nästa steg har Arbetsförmedlingen varit en möjliggörare för att få flera av deltagarna i arbete och studier.

I fortsättningen kan kommunens resurser med viss förstärkning säkerligen användas i ”projektets anda” och med bibehållet stöd och samverkan med Arbetsförmedlingen kan arbetet förbli framgångsrikt när det gäller att få fler arbetslösa med försörjningsstöd i egenförsörjning. Incitament saknas inte.

Sammanfattning ekonomisk utvärdering

Projektet ekonomiska aspekter har beräknats utifrån två tidshorisonter, på kort sikt (ett år) och på medellång sikt (fem år).

Resultat: Samhället som helhet

- Intäkten är på kort sikt (ett år) 2,1 milj. kr vilket motsvarar 65 800 kr per deltagare. På medellång sikt (fem år) är intäkten 10,5 milj. kr. Lönsamheten är på kort sikt 670 000 kr, motsvarande cirka 20 900 kr per deltagare.
- På medellång sikt är lönsamheten prognostiserad till 9,1 milj.kr. Detta resultat förutsätter att det faktiska utfallet efter det första året kvarstår i ytterligare fyra år. Lönsamheten på kort sikt är relaterat till att hela kostnaden för åtgärden belastar år ett. Se alternativ redovisning av kostnaderna i avsnittet om känslighetsanalyser.
- Lönsamheten kan även uttryckas som att en kronas insats gett 1,47 kr i avkastning på kort sikt och 7,33 kr på medellång sikt.
- Återbetalningstiden är nio månader.
- Verkningsgraden, uttryckt som utnyttjad potential i relation till tillgänglig potential är elva procent. Konkret innebär det att värdet av deltagarnas arbetsinsats ökat med elva procent och att deras konsumtion/behov av vård, omsorg, handläggning etc. minskat med 14 procent. Allt räknat på ett års basis.

Resultat: Övriga aktörer

- För kommunen är intäkten 1,2 milj. kr på kort sikt. Orsaken till det positiva resultatet är minskat behov av försörjningsstöd, ökade skatteintäkter och minskad handläggning. Lönsamheten är 1,1 milj. kr. Återbetalningstiden är en månad. På fem års sikt är lönsamheten prognostiserad till 5,9 milj. kr.
- För landstinget är intäkterna 189 000 kr efter ett år. Genom att landstinget inte är med och finansierar projektet är lönsamheten lika hög. På fem års sikt är intäkten/lönsamheten prognostiserad till cirka 950 000 kr. På grund av att många av deltagarna har kvarstående behov av olika vårdinsatser är intäkterna för landstinget främst kopplade till ökade skatteintäkter i efterläget.
- Arbetsförmedlingen har ökade kostnader med drygt en milj. kr. Orsaken till de ökade kostnaderna är att Arbetsförmedlingen bidragit med många åtgärder och lönesubventioner.
- Staten totalt, dvs. Arbetsförmedlingen plus övriga effekter som påverkar staten, har en negativ lönsamhet på cirka -1,7 milj. kr. Anledningen till detta är framför

allt de ökade kostnaderna för Arbetsförmedlingen och att staten via ESF finansierar en mycket stor del av projektet. På medellång sikt är lönsamheten också negativ, -3,2 milj. kr

- Deltagarna har i genomsnitt förbättrat sin disponibla inkomst med närmare 29 000 kr på kort sikt per deltagare och år. Detta är ett viktigt resultat att lyfta fram i syfte att motivera personer som befinner sig i utanförskap. De kan på detta sätt se det "privata" värdet av att komma i egenförsörjning.

Den genomsnittliga årliga kostnaden för deltagarnas utanförskap i *Från bidrag till egen försörjning* är på samhällsnivå cirka 609 000 kr per deltagare. Kostnaderna baseras på utebliven produktivitet, vård, omsorg och handläggning. Ur ett kommunalekonomiskt perspektiv är inte kostnaderna lika höga utan beräknas med utgångspunkt från uteblivna skatteintäkter, resursförbrukning, eventuella köp av externa tjänster och kostnader för försörjningsstöd. Motsvarande kostnader och uteblivna intäkter kan beräknas för övriga berörda aktörer genom att identifiera, beskriva, kvantifiera och värdera kostnaderna.

Beroende på ur vilken aktörs perspektiv ett utanförskap beskrivs är det därför svårt att få en korrekt och rättvisande bild av kostnaderna. Konkret innebär det att en enskild aktör inte alltid ser eller förstår den totala kostnaden på samhällsnivå för ett utanförskap och hur den fördelar sig mellan olika myndigheter.

Med bakgrund av ovanstående otydlighet kring kostnader för utanförskap och marginalisering är det lätt att värdet av tidiga insatser och framgångsrik coaching och rehabilitering underskattas. Genom att de offentliga verksamheterna arbetar med årsvisa uppföljningar av budgetar och verksamheten fokuseras i första hand på vilka kostnader som förbrukats och inte vilken eventuell nytta av åtgärder som skapats på kortare och lite längre sikt.

Resultatet blir att fokus på kostnaderna döljer det sociala investeringsperspektivet

Beslutsfattare får därför inte alltid korrekta beslutsunderlag genom att kostnaderna för utanförskapet är underskattat och framtida värdet av åtgärder inte synliggjorts eller är fel uppskattade, särskilt på samhällsnivå.

Denna slutrapport visar att det krävs ett uthålligt, strukturerat och långsiktigt arbetsätt för att stötta personer som inte kommer i arbete på ett traditionellt sätt. Samtidigt har vissa av deltagarna hamnat i ett begynnande utanförskap. Det ekonomiska resultatet för *Från bidrag till egen försörjning* innebär att samhället har intäkter efter ett år men att det genom relativt låga projektkostnader endast krävs nio månader innan återbetalningen sker. Därefter är det en fortsatt god lönsamhet om förutsättningarna

bibehålls vad gäller deltagarnas status men också med möjligheter till ytterligare potential vad gäller intäkter. Det senare förutsätter att deltagarna ökar sin produktivitet eller att fler kommer i eller mer arbete.

Samtidigt finns det en stor potential att på sikt ytterligare minska kostnader för vård, omsorg och handläggning som kvarstår efter projektets avslutande. Detta påverkar också resultatet i framtiden både för samhället och på aktörsnivå. Eftersom de flesta deltagare som kommit i ett arbete också har en lönesubvention finns det även i denna del en mycket stor möjlighet att på sikt minska subventionerna till gagn för samhället och på aktörsnivå Arbetsförmedlingen.

Projektet har efter ett år visat sig vara en mycket god ekonomisk satsning med i dessa sammanhang mycket kort återbetalningstid, en månad. För kommunen ger denna satsning sannolikt också framtida intäkter genom rejält minskade kostnader för försörjningsstödet, ökade skatteintäkter och minskade kostnader för handläggning och omsorg. Om efterläget för deltagarna håller i sig eller förbättras finns det också ytterligare intäkter för kommunen på lite längre sikt. Detta är ett bra sätt för Sollefteå Kommun att gå från ett fokus på kostnader till att satsa på sociala investeringar och se dessa över en längre tid.

Det är inte för dyrt att minska utanförskap utan det som kostar mest är att inte göra något

Landstinget har också intäkter av projektet och främst genom ökade skatteintäkter. Eftersom det också hos ett antal deltagare finns ett kvarvarande vårdbehov kommer landstingets ekonomi i framtiden att påverkas positivt såväl av ett minskat vårdbehov och av att deltagarna bibehåller sin produktivitet eller ökar denna.

Staten har fått ökade skatteintäkter genom att deltagarna kommit i arbete och Arbetsförmedlingen har genom sin uppgift ökade kostnader för subventioner och insatser till deltagarna. Staten är genom ESF huvudfinansiär av projektet och kan därför tillsammans med ökade kostnader för Arbetsförmedlingen inte visa någon lönsamhet. Ökade skatteintäkter påverkar staten positivt, varför det ligger en stor potential även för staten att fler av deltagarna kommer i arbete.

Deltagarna i Från bidrag till egen försörjning har efter avslutat projekt fått en betydligt bättre ekonomi. Det är en särskilt viktigt att lyfta fram detta och bör användas som ett positivt argument i motivationsarbetet för fortsatta insatser för målgruppen. En bättre ekonomi kan på sikt lägga grunden till bättre levnadsvillkor och livskvalitet, som också påverkar övriga närstående och skapar ytterligare nytta av projektet. Denna del utvärderas inte av oss, men bör alltid lyftas fram.

Genom att deltagarna coachas att på ett bättre sätt kunna nyttja sina egna resurser, fokusera på styrkor istället för hinder har de stärkts och kommer sannolikt att på sikt ytterligare kunna minska sitt behov av samhällets resurser.

Från bidrag till egen försörjning är ett bra exempel på ett alternativt sätt att jobba offensivt för att få personer som inte är självförsörjande och i praktiken står långt ifrån arbetsmarknaden i och närmare ett arbete alternativt studier. Vår framtida välfärd kräver att fler i arbetsför ålder kan komma i ett arbete och samtidigt minska konsumtionen av offentliga resurser.

Försörjningskvoten i Sollefteå Kommun, ett mått på hur många som skall försörjas av personer i arbetsför ålder ligger idag över rikssnittet. Det innebär en stor utmaning vilket innebär att

Allt färre skall försörja allt fler

genom att vi lever allt längre och att det gäller att få fler i arbetsför ålder i arbete. Det är därför extra viktigt att ge den potentiella arbetskraften, som målgruppen för Från bidrag till egen försörjning är ett exempel på, möjlighet att snabbare komma in på arbetsmarknaden.

Målgruppen i Från bidrag till egen försörjning är både på unga vuxna och vuxna som måste bryta utanförskap och ges en chans att komma in i gemenskapen som ett arbete och minskad ohälsa kan innebära. Den finns en stor potential till att få fler i arbete särskilt bland unga vuxna och utlandsfödda och det gäller att även i fortsättning arbeta offensivt och jobba långsiktigt med goda resurser och samtidigt pröva nya arbetsformer.

Fler i jobb ger fler jobb.

Flera av deltagarna bör också efter deltagandet "stå på tröskeln" till arbetsmarknaden. Det är mycket viktigt att dessa personer följs upp och stöttas även i fortsättningen. Det är sannolikt att några av deltagarna skulle kunnat komma i ett arbete med traditionella resurser, men att det då skulle tagit betydligt längre tid. Ett bra sätt att veta hur hållbart resultatet varit för deltagarna och hur det utvecklas över tiden är att göra en uppföljande utvärdering efter ytterligare ett år.

Till sist är det viktigt att verksamhetsansvariga, finansiärer och genomförare diskuterar vad denna utvärdering gett för kunskaper kring projektets ekonomiska utfall kopplat till olika socioekonomiska effekter. Det innebär bl. a att studera vidare hur projektet fungerat relativt samhällets olika strukturer, aktörer, resurser, system och hur samverkan fungerat. I ett nästa steg innebär det att se vilka mervärden, framgångsfak-

torer, innovativa arbetsformer som varit bärande för projektet kopplat till de ekonomiska värdena. Några frågor att fundera och diskutera vidare är:

- Vad har vi lärt oss och vad kan vi utveckla ytterligare och implementera i de reguljära verksamheterna utöver de beslut som redan tagits?
- Vad hade hänt om vi inte jobbat med Från bidrag till egen försörjning eller gjort som vanligt?
- Vad sätter vi för ekonomiska mål för framtida sociala satsningar och hur uttrycker vi dem i monetära termer?
- Hur går vi från ett kortsiktigt kostnads- till ett socialt investeringsperspektiv? Kan kostnaderna redovisas som en avskrivning över tiden eller en social fond skapas för sociala satsningar?
- Hur tar vi tag i de förbättringsområden angående samlokalisering av samverkansparterna, hantering av praktikplatser och byggandet av kontaktnät, som lyfts fram av projektet?
- Hur fortsätter vi att utveckla relationerna med både privata, ideella och offentliga arbetsgivare och organisationer för vilket grunden lagts med Från bidrag till egen försörjning?
- Hur samverkar vi med likartade projekt inom Sollefteå kommun med målgruppen som står utanför arbetsmarknaden och särskilt med unga vuxna?

Sammanfattning utvärdering samverkan

Projektet *Från bidrag till egen försörjning* har satt igång en ny form av samverkan mellan två förvaltningar inom Sollefteå kommun. Projektet har lett till en ny verksamhet som annars knappast skulle ha blivit av inom överskådlig tid. Samverkan mellan de två förvaltningarna har emellertid inte skett helt friktions- eller problemfritt. Den sociala sidan har sin speciella kultur, pga. arbetsuppgifternas art, lagstiftning mm. Detta har stundtals upplevts som framgångshinder från projektledningens sida. Det är också framför allt i anslutning till denna punkt det jämförande perspektiv som omnämns i inledningen under rubriken "Metod och arbetsgång" kan anläggas.

Kopplat till resonemanget om en yttre och en inre struktur, kan först konstateras att I of:s yttre struktur inte möjliggjorde en direkt och öppen dialog inom ramen för projektarbetet, med Arbetsmarknadsenheten/Kuf. Detta pga. den ganska strikta lagstiftning som handlar om klienters integritetsbehov etc. De krav som här riktas mot Vård- och omsorgsförvaltningen från lagstiftaren resulterade i det inte kunde hållas gemensamma möten, där man behandlade olika individers behov och förutsättningar. Det intressanta är att exemplet påvisar förekomsten av en informell struktur, dvs. interna lösningar och praktiska tillvägagångssätt som ledde fram till att de formella hindren, som omöjliggjorde effektiva möten blev hanterbara med bibehållen sekretess.

Ett annat problem under projekttiden var, som nämnts tidigare, att tillflödet av deltagare under vissa perioder inte var tillräckligt stort för att man skulle uppnå det planerade antalet av 15 kontinuerligt inskrivna deltagare. Även vid denna punkt ter sig resonemanget om en formell och en informell struktur relevant, vilket kan illustreras med följande förklaringar;

- Stor personalomsättning, (periodvis för liten personalstyrka att tillgå, i kombination med nödvändiga inkörningsperioder för att göra nyrekryterad arbetskraft bekanta med de olika insatser som finns).
- Hög arbetsbelastning, (allmän känsla av tidsbrist i kombination med vetskapen om att introduktion av klienter till projektet kräver tid för extra möten.)

Lätt att glömma, (en viss insats kan löpa viss risk att upplevas som inaktuell och falla i glömska om den inte, av olika skäl, kommit att användas under en tid).

Samtliga förklaringar kan sägas vara kopplade till den praktiska vardagen i yrkesutövandet, dvs. till aspekter av verksamheten som är kopplade till den informella strukturen snarare än till den formella. Här är det den officiella beskrivningen av projektet som är den formella strukturen, där det beskrivs att deltagare som förmedlas från Vård- och omsorgsförvaltningens Ifo-enhet. Medan den konkreta verksamheten i vardagen ställer hinder i vägen i form av problem, som indirekt, fast mycket konkret,

påverkar projektarbetet. Även vid det här exemplet hanterar man problemen genom att projektledaren agerar, bokar möten och påtalar dem.

Ett kanske enklare sätt att uttrycka förhållandet mellan den formella och den informella strukturen vore att säga: "Hur ska det vara?" I relation till: "Hur är det egentligen?" Följt av: "Varför är det inte som det ska vara?" Och: "Hur ställer vi det till rätta?"

Diskrepansen mellan formell och informell struktur kan för det tredje exemplifieras med kravet på styrgrupp knuten till projektet. Att se till att en styrgrupp kommer till stånd redan från början av ett projekts livslängd samt att det hålls regelbundna möten, handlar om att maximera möjligheterna för att ett projekt ska bli framgångsrikt, genom informations- och dialogmöjligheter mellan projektets olika parter. En styrgrupp ska sedan naturligtvis också vara ett viktigt stöd och bollplank för de personer som utför det praktiska arbetet inom ramen för projektet. Skälen till att en styrgrupp, enl. lägesrapporter till ESF-rådet, inte blivit tillsatt förrän efter två år är oklara. Ett förhållande som dock ligger nära till hands att tillmäta stor förklaringskraft är att projektet tycks ha haft en engagerad och självgående ledare, vilket gjort att behovet av en styrgrupp nog inte känts så starkt i omgivningen. Dock har denna bestandsdel av den formella strukturen så småningom uppmärksamrats och kravet på styrgrupp har aktualiserats och tillgodosetts.

Att skaffa praktikplatser och sedan hoppas att deltagaren ska bli erbjuden arbete har av allt att döma varit bra och fungerande strategi för att få människor i arbete, men knappast en metod som blivit utvecklad inom ramen för detta projekt utan känd och beprövad sedan tidigare. Låt vara att den kanske i och med projektet blivit mer utvecklad lokalt.

Det viktiga med projektet, sett från Ifo:s synvinkel, har varit att man haft en insats att erbjuda som inneburit något konkret, som man annars inte skulle haft tillgång till inom ramen för sin ordinarie verksamhet. En annan effekt av projektet har enl. Ifo-handläggare varit att man har kunnat ställa konkreta krav på sina klienter, krav som inneburit en motprestation för att erhålla försörjningsstöd. Detta har inneburit att när man t.ex. ställt krav på närvaro vid arbetsmarknadsenheten alt. vid en praktikplacering, har klienter i vissa fall funnit andra försörjningsvägar än att söka försörjningsstöd.

Ett allmänt intryck är att en engagerad och kompetent projektledning har varit en viktig framgångsfaktor. Han har av allt att döma tagit sig tid att, genom personliga samtal, söka efter de enskilda deltagarnas förutsättningar, i termer av behov, intressen och möjligheter. Han har också vid behov "legat på" gentemot de andra aktörerna i projektet, för att lösa de problem som uppstått under resans gång. Det går inte att ta miste på att detta engagemang och arbetssätt varit en drivande och positiv kraft som

verkligen resulterat i att ett flertal av projektdeltagarna tagit itu med flera viktiga saker med bäring för den personliga framtiden och de egna försörjningsmöjligheterna. Detta har inte bara varit viktiga åtgärder rent praktiskt utan även viktiga för den egna självkänslan. Detta är guldet i projektet, det som glimmar: att projektet, genom av allt att döma engagerat och envetet arbete, faktiskt skaffat praktikplatser som för arton individer resulterat i en anställning. Samt att få människor att förstå, att de har en framtid, om de bara ser att de måste göra något, t.ex. utbilda sig, för att fånga den. För de sammanlagt 26 individer som gått ut i arbete och studier (och deras anhöriga) kan man knappast överskatta de sociala och ekonomiska effekterna av detta.