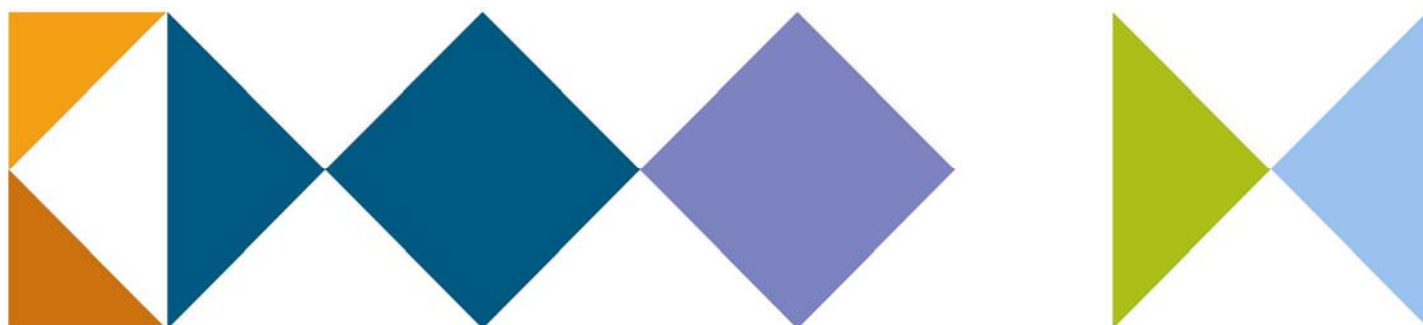




Fortsättningen med Finsam

– målgrupper, insatser och arbetsformer





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM
2006-05-09
ERT DATUM
2004-03-18

DIARIENR
2004/197-5
ER BETECKNING
S2004/2440/SF
(delvis)

Regeringen
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att följa upp och utvärdera finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet

Regeringen gav den 18 mars 2004 Statskontoret ett fyraårigt uppdrag att årligen följa upp och utvärdera finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet. Den första rapporten överlämnades 15 maj 2005.

Statskontoret överlämnar härmed den andra rapporten ”Fortsättningen med Finsam – målgrupper, insatser och arbetsformer” (2006:6).

Generaldirektör Anders L Johansson har beslutat i detta ärende. Direktör Maria Wikhall, chef för Enheten för transfereringar, arbetsmarknad och högre utbildning, utredare Maria Karanta, föredragande, utredare Thomas Sandberg och utredare Sven Silvander var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Maria Karanta

Innehåll

	Sammanfattning	7
	38 samordningsförbund i april 2006	11
1	Statskontorets uppdrag	13
1.1	Ett fyraårigt uppdrag	13
1.2	Kort om Finsam	14
1.3	Rapportens syfte	16
1.4	Så har vi arbetat	16
1.5	Rapportens disposition	17
2	Målgrupper och insatser	19
2.1	Sammanfattning	19
2.2	Målgrupper	20
2.3	Insatser	29
3	Arbetsformer i samordningsförbunden	37
3.1	Sammanfattning	37
3.2	Antal kommuner/stadsdelar i förbunden varierar	38
3.3	Roller och ansvarsfördelning i förbunden skiftar	40
3.4	Oklara gränser mellan förbunden och ordinarie verksamheter	44
3.5	Kritiska röster om länsarbetsnämnden och Försäkringskassan	47
4	Planer på samordningsförbund	51
4.1	Sammanfattning	51
4.2	Intresse och planer	51
4.3	Landstingen och länsarbetsnämnderna	57

5	Ansvarsproblematik rörande samordningsförbunden	59
5.1	Sammanfattning	59
5.2	Inledning	60
5.3	Rättsligt ansvar	60
5.4	Det politiska ansvaret	61
5.5	Slutsatser om ansvar och samordningsförbund	63

Bilaga

	Regeringsuppdraget	65
--	--------------------	----

Bilagor att ladda ner från www.statskontoret.se:

Bilaga 1: Fallstudier av fyra samordningsförbund

Bilaga 2: Enkätbilaga

Bilaga 3: Om ansvarsproblematik rörande samordningsförbund för finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (Finsam) – en utvärdering och analys.

En rapport av docent Olle Lundin, Juridiska institutionen, Uppsala universitet

Sammanfattning

Sedan den 1 januari 2004 finns en lag om finansiell samordning som gör det möjligt för Försäkringskassan, länsarbetsnämnd, kommun och landsting att samverka inom rehabiliteringsområdet.¹ För att finansiell samordning² ska kunna komma till stånd krävs att alla fyra parterna deltar och att ett samordningsförbund bildas.

Statskontorets uppdrag

Statskontoret fick i mars 2004 ett fyraårigt uppdrag att följa upp och utvärdera Finsam. Uppdraget ska slutredovisas den 15 maj 2008. Den första rapporten³ från maj 2005 behandlade bl.a. parternas inställning till Finsam och erfarenheterna av att bilda samordningsförbund.

I denna andra rapport analyserar vi vilka målgrupper samordningsförbunden prioriterar och vilka insatser de bedriver. I rapporten analyseras också arbetsformerna inom förbunden samt mellan förbunden och ordinarie verksamhet. Vi beskriver dessutom hur planerna på samordningsförbund ser ut i landet. Det rättsliga och politiska ansvarsutkrävandet i Finsam har vi låtit en sakkunnig analysera.

Statskontorets huvudslutsatser

- Samordningsförbundens målgrupper och verksamhet stämmer överens med regeringens intentioner. Vi anser också att förbunden har fungerande arbetsformer.
- Vi konstaterar att samordningsförbundens budgetar och således verksamhetens omfattning varierar kraftigt. Vissa förbund har ambitionen att ta hand om alla med behov av samordnad rehabilitering medan andra förbund hjälper vissa avgränsade grupper.

¹ Lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

² I fortsättningen kallad Finsam.

³ Den första tiden med Finsam, Statskontoret 2005:10. Rapporten finns att beställa eller ladda ner från www.statskontoret.se.

- Revisionen av samordningsförbunden kräver för mycket av förbundens resurser. Vi föreslår därför att regeringen ser över kraven på revision. Vår hittillsvarande studie pekar i övrigt inte på att regeringen behöver göra några förändringar i sin styrning av Finsam.
- De rättsliga ansvarsfrågorna är i vissa avseenden oklara. Samordningsförbundets verksamhet kan närma sig myndighetsutövning och därmed kan personer som arbetar med förbundet omfattas av rättsligt ansvar. Vi rekommenderar att styrelsen diskuterar de rättsliga ansvarsfrågorna. Styrelsen bör se till att även samordnare och handläggare blir medvetna om att de kan omfattas av rättsligt ansvar.

38 samordningsförbund i april 2006

I maj 2005 fanns 12 samordningsförbund i fem län. I april 2006 finns 38 förbund i tolv län. Flest förbund, 14 stycken, finns i Västra Götaland. I två län, Södermanland och Kalmar,⁴ har man länsförbund där alla kommuner i länet ingår. Totalt är ett 70-tal kommuner medlemmar i samordningsförbund.

I november 2005 hade ett 50-tal kommuner planer på att starta samordningsförbund inom det närmaste året. Försäkringsdelegationerna i tre av de nio län som inte har samordningsförbund har inga planer på förbund.

Lokala behov avgör prioriteringar

Samordningsförbunden har låtit de lokala behoven avgöra vilka grupper de prioriterar. Yngre personer (vanligen upp till 30 år) är en grupp som prioriteras av de flesta förbunden.

Vi bedömer att förbunden arbetar med grupper av individer i behov av såväl små insatser som mer hjälp för att uppnå arbetsförmågan. Samma förbund kan arbeta både med lättare och svårare grupper. Målen för insatserna är att deltagarna ska uppnå eller förbättra sin arbetsförmåga, helt i linje med Finsams syfte.

⁴ En kommun (Borgholm) ingår inte i samordningsförbundet.

Fortsatt finansiering en knäckfråga

Statskontoret bedömer att det kan vara svårt att få någon part att ta över framgångsrika tidsbegränsade projekt. Svårigheten att överföra projekten till den ordinarie verksamheten motiveras ofta med resursbrist. En orsak kan vara att verksamheten i Finsam är och ska vara av den karaktären att den ofta ligger i gränslandet till ordinarie verksamheter och alltså inte tydligt faller inom ramen för någon parts ordinarie uppdrag. Detta kan leda till ett svagt intresse hos parterna att göra omprioriteringar för att en Finsam-insats ska kunna drivas vidare.

Parterna är lika drivande

Vårt huvudsakliga intryck från fallstudierna är att parterna i styrelsen och beredningsgruppen är lika drivande och har lika stora möjligheter att påverka samordningsförbundets verksamhet.

38 samordningsförbund i april 2006

I april 2006 finns det 38 samordningsförbund i 12 län. Ca 70 kommuner är medlemmar. Det finns 2 länsförbund (Södermanland och Kalmar^{**}). I drygt 10 förbund ingår fler än en kommun. I Göteborg är stadsdelarna fördelade på 4 samordningsförbund.

Län	Samordningsförbund 2006-04-01
Stockholm	2 (Södertälje o Botkyrka)
Södermanland	1 ^{*)} (hela länet)
Östergötland	2 (Norrköping o Motala/Vadstena)
Kronoberg	1 (Markaryd)
Kalmar	1 ^{**)} (hela länet utom Borgholm)
V Götaland	14 ^{***)}
Örebro	1 (Nora, Hällefors, Ljusnarberg och Lindesbergs kommuner)
Västmanland	1 (Norra Västmanlands samordningsförbund; 3 kommuner)
Dalarna	2 (Avesta/Hedemora o Ludvika/Smedjebacken)
Västernorrland	5 (Örnsköldsvik, Kramfors, Sundsvall, Sollefteå o Härnösand/Timrå)
Jämtland	5 (Bräcke, Bergs kommun, Strömsunds kommun, Östersund, Länsförbund psykiskt funktionshindrade)
Västerbotten	3 (Umeå, Lycksele o Skellefteå)
Riket	38

^{*)} Följande kommuner: Eskilstuna, Strängnäs, Gnesta, Trosa, Nyköping, Oxelösund, Flen, Katrineholm, Vingåker.

^{**)} Följande kommuner: Kalmar, Emmaboda, Hultsfred, Högsby, Mönsterås, Mörbylånga, Nybro, Oskarshamn, Torsås, Vimmerby, Västervik.

^{***)} Göteborg C, Göteborg Hisingen, Göteborg Nordost, Göteborg Väster, Trollhättan, 5 S Grästorpsnämnden, 4 S Stenungsund, Norra Dalsland, Falk, Tranemo o Ulricehamns kommuner, Bollebygd, Mark och Svenljunga kommuner, Vänersborg o Mellerud, Norra Bohuslän (kommunerna Lysekil, Munkedal, Sotenäs, Strömstad och Tanum) samt Borås stad.

Källa: Försäkringskassan, Huvudkontoret. 2006-04-03.

1 Statskontorets uppdrag

1.1 Ett fyraårigt uppdrag

Statskontoret fick i mars 2004 i uppdrag av regeringen att följa upp och utvärdera finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet. Genom lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser är det möjligt för Försäkringskassan, länsarbetsnämnd, kommun och landsting att samverka inom ramen för samordningsförbund. I fortsättningen kommer vi att använda begreppet Finsam.⁵ Statskontoret ska årligen rapportera om arbetet med uppdraget. Uppdraget ska slutredovisas den 15 maj 2008.

Socialdepartementet föreslår i en separat promemoria⁶ vilket fokus utvärderingen ska ha det andra året. Följande frågor bedöms som särskilt viktiga:

- Hur påverkar den finansiella samordningen parternas möjlighet till styrning?
- Hur har de nationella målen beaktats inom ramen för den finansiella samordningen?
- Har man beaktat jämställdhets- respektive integrationsaspekterna vid utformningen av den finansiella samordningen?
- Hur påverkar den finansiella samordningen medborgarnas möjligheter att utkräva ansvar?
- För vilka ändamål används de samordnade resurserna?

⁵ Inte att förväxla med ”gamla Finsam”, lokal försöksverksamhet mellan år 1993 och år 1997.

⁶ Promemoria Socialdepartementet (2004-02-17).

1.2 Kort om Finsam

Beskrivningen nedan bygger i huvudsak på den proposition och departementsskrivelse som föregick lagen.⁷

1.2.1 Målgruppen behöver samordnade insatser

Enligt regeringen ska målgruppen för Finsam vara människor i förvärvsaktiv ålder som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser från flera av de samverkande parterna. Regeringen bedömde 2003 att det fanns cirka 280 000 individer, motsvarande fem procent av befolkningen i dessa åldrar, som har sådana behov.

1.2.2 Syftet med Finsam

Syftet med Finsam är att återställa eller öka den enskildes funktions- och arbetsförmåga. Regeringen förväntar sig att Finsam ska ge effekter på tre plan:

- för individen
- för samverkansparterna
- för samhället

För individernas del handlar det om att deras förmåga till eget förvärvsarbete främjas på ett effektivt sätt. Samhällets vinster består i att de tillgängliga resurserna används på ett kostnads-effektivt sätt. För aktörerna ligger det övergripande incitamentet i att de snabbare kan komma fram till en lösning för den enskilde individen.

Det finns även ekonomiska incitament för aktörerna. Detta är tydligast för Försäkringskassan och kommunerna i och med att kostnaderna för bl.a. sjukpenning och ekonomiskt bistånd kan

⁷ Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet, 2002/03:132 samt Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet, Ds 2003:2.

minska. De ekonomiska incitamenten för arbetsförmedlingen är svagare. Regeringen anser dock att vissa ökade kostnader för arbetsmarknadsmyndigheterna trots allt kan vara en samhällsekonomisk vinst om försörjningskostnaderna för andra huvudmän samtidigt minskar. Även för landstinget är de ekonomiska incitamenten svagare men regeringen menar att den finansiella samordningen kan leda till minskat behov av återbesök, vilket innebär en minskad belastning på hälso- och sjukvården.⁸

1.2.3 Den politiska samordningen

Samordningsförbundet ska ledas av en styrelse där de fyra parterna finns representerade. Ledamöterna eller ersättare i styrelsen är ledamöter eller ersättare i kommun- eller landstingsfullmäktige. Försäkringskassan representeras av en ledamot i försäkringsdelegationen eller i en socialförsäkringsnämnd. Länsarbetsnämndens representant är en ledamot eller ersättare i länsarbetsnämndens styrelse eller en person som är anställd vid länsarbetsnämnden.

Samordningsförbundet har en självständig beslutsfunktion i förhållande till de reguljära organisationerna. Förbundet ska inte bara agera som beställare, utan även göra övergripande prioriteringar och skapa förutsättningar för en fungerande samverkan.

1.2.4 Den finansiella samordningen

Den finansiella samordningen innebär att parterna disponerar och beslutar om en gemensam budget. Försäkringskassan ska bidra med statens andel, hälften av de avsatta medlen, och landstinget och kommunen ska bidra med varsin fjärdedel. Försäkringskassan får använda högst fem procent av sjukpenningsanslaget till samverkan. De medel som Försäkringskassan förfogar över kan användas till samverkan inom ramen för såväl Finsam som Frisam⁹.

⁸ Prop. 2002/03:132, s 43.

⁹ Frivillig samverkan enligt proposition 1996/97:63.

1.3 Rapportens syfte

I denna rapport beskriver vi vilka målgrupper och insatser samordningsförbunden prioriterar och vi analyserar hur de förhåller sig till regeringens intentioner avseende Finsam.

Vi analyserar också arbetsformerna inom förbunden med särskilt fokus på styrning och ansvarsfördelning inom förbunden och mellan förbunden och ordinarie verksamheter.

Vidare diskuterar vi den fortsatta utbredningen av samordningsförbund i landet.

Slutligen diskuterar vi vad samordningsförbunden innebär för ansvarsutkrävande. Detta studerar vi ur två perspektiv: det rättsliga och det politiska.

1.4 Så har vi arbetat

1.4.1 Fallstudier av fyra samordningsförbund

För fallstudierna valde vi ut fyra samordningsförbund. Syftet var belysa förbund med varierande antal kommuner eller stadsdelar. Samordningsförbunden är Södermanland (alla nio kommuner i länet), Västerbergslagen (två kommuner, Ludvika och Smedjebacken), Norrköping (en kommun) och Centrum i Göteborg (fem stadsdelar).

Totalt intervjuade vi mellan oktober 2005 och januari 2006 26 medlemmar i beredningsgrupper (eller motsvarande) och 18 styrelserepresentanter från de fyra parterna. Intervjuerna belyste en rad frågeområden, t.ex. målgrupper, insatser och arbetsformer.

Vi har även analyserat dessa fyra förbunds verksamhetsplaner för att kunna kategorisera målgrupper och insatser.

1.4.2 Tre enkäter

En enkät till ordföranden i försäkringsdelegationerna

I och med bildandet av den nya myndigheten Försäkringskassan 1 januari 2005 inrättades försäkringsdelegationer i alla län. Ett av delegationernas uppdrag är att fatta beslut om Försäkringskassans deltagande i regional och lokal samverkan inom rehabiliteringsområdet.

Vår första rapport om Finsam visade att Försäkringskassan ofta är drivande när samordningsförbund bildas. För att få en bild av Försäkringskassans planer på samordningsförbund skickade vi i november 2005 via e-post ut en enkät till ordförandena i alla 21 försäkringsdelegationer. Vi fick svar från 20 delegationer.

En enkät till socialkontorens chefer

En liknande e-postenkät skickades ut till de 242 kommuner som i november 2005 inte ingick i samordningsförbund. I Stockholm och Malmö gick enkäten till stadsdelarna.¹⁰ Syftet var att undersöka kommunernas planer på samordningsförbund och eventuella motiv för att inte bilda förbund. Svarsfrekvensen var 93 procent.

En enkät till samordnare

I januari 2006 skickade vi ut en e-postenkät till samordnare i 20 samordningsförbund som bildats senast hösten 2005. Syftet med enkäten var att få en översiktlig bild av samordnarnas inställning till förbundens målgrupper, insatser och arbetsformer. Vi fick svar från 19 samordningsförbund.

Från dessa samordningsförbund samlade vi även in verksamhetsplaner som underlag för kategorisering av målgrupper och insatser.

1.5 Rapportens disposition

I kapitel 1 beskrivs Statskontorets uppdrag och även kort den finansiella samordningen. Målgrupper och insatser beskrivs och

¹⁰ Alla stadsdelar i Göteborg ingår redan i samordningsförbund.

analyseras i kapitel 2. I kapitel 3 analyseras samordningsförbundens arbetsformer. Finsams fortsatta utbredning diskuteras i kapitel 4. Kapitel 5 är ett sammandrag av docent Olle Lundins rapport om ansvarsproblematiken inom samordningsförbunden. I bilaga 1 finns Statskontorets uppdrag.

Det finns tre bilagor att ladda ner från Statskontorets webbplats (www.statskontoret.se): bilaga 1 om fallstudierna, bilaga 2 om enkätundersökningarna, och bilaga 3 som utgörs av docent Olle Lundins rapport om ansvarsproblematiken.

I Statskontorets arbetsgrupp har ingått Maria Karanta (uppdragsledare), Thomas Sandberg och Sven Silvander. En intern referensgrupp har varit knuten till projektet.

2 Målgrupper och insatser

I detta kapitel görs en beskrivning och analys av målgrupper och insatser i samordningsförbunden. Underlaget är våra fyra fallstudier, en enkät besvarad av 19 samordningsförbund och genomgång av verksamhetsplaner för 14 av dessa förbund.¹¹

2.1 Sammanfattning

- Statskontoret bedömer att såväl samordningsförbundens målgrupper som insatser stämmer överens med intentionerna i propositionen.
- Vi konstaterar att samordningsförbundens budgetar och således verksamhetens omfattning varierar kraftigt. Vissa förbund har ambitionen att ta hand om alla som är i behov av samordnade rehabilitering medan andra förbund hjälper vissa avgränsade grupper.

Om målgrupper

- Vi konstaterar att samordningsförbunden låtit de lokala behoven bestämma vilka grupper man prioriterar. Därmed ser förbundens prioriteringar också olika ut. Yngre personer (vanligen upp till 30 år) är dock en grupp som prioriteras av de flesta förbund.
- Vi bedömer att förbunden arbetar med grupper av individer i behov av såväl små insatser som mer hjälp för att uppnå arbetsförmåga. Samma förbund kan arbeta både med lättare och svårare grupper. Krav på snabba resultat har således inte lett till att man prioriterar ned grupper som har större behov av rehabilitering.

¹¹ Vi hade tillgång till verksamhetsplaner från 14 samordningsförbund.

Om insatser

- Målen för samordningsförbundens insatser är, enligt förbundens planer, att deltagarna ska uppnå eller förbättra sin arbetsförmåga, helt i linje med Finsams syfte.
- Insatserna kan vara uttalat arbetsmarknadsinriktade (t.ex. stöd att skaffa praktikplatser) eller av mer psykosocial karaktär (t.ex. stärka möjlighet att få jobb för ensamstående föräldrar som stått utanför arbetsmarknaden en längre tid).
- Pågående och planerade insatser för individer handlar om såväl resursförstärkningar av parternas ordinarie verksamheter som tidsbegränsade projekt.
- Vi bedömer att det kan vara svårt att få någon part att ta över framgångsrika tidsbegränsade projekt. Svårigheten motiveras ofta med resursbrist. En bakomliggande orsak kan vara att verksamheten i Finsam är och ska vara av den karaktären att den ofta ligger i gränslandet till ordinarie verksamheter och alltså inte tydligt inom ramen för någon parts ordinarie uppdrag. Detta kan leda till ett svagt intresse hos parterna att göra omprioriteringar för att en Finsam-insats ska kunna leva vidare.

2.2 Målgrupper

Målgruppen för finansiell samordning är enligt lagen¹² individer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser från flera av de samverkande parterna. Vår bedömning är att samordningsförbunden håller sig till denna övergripande målgrupp. Vad som däremot skiljer sig åt mellan förbunden är de prioriteringar de gör. Därför beskriver och kategoriserar vi nedan dessa prioriteringar.

Vad vi också kan konstatera är att samordningsförbundens budgetar och därmed omfattningen av samordningsförbundens verksamheter varierar kraftigt. I ett av våra fyra fallstudieförbund har

¹² Lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

man ambitionen att ta hand om alla i den övergripande målgruppen. Försäkringskassan planerar där att sätta av hela sin ram (5 procent av sjukpenningsanslaget) till samordningsförbundet. Övriga tre förbund har (än så länge) en betydligt mindre omfattning och kan således inte ta hand om alla i den övergripande målgruppen.¹³

2.2.1 Prioriteringar i de fyra förbunden i fallstudierna

Utifrån intervjuer och verksamhetsplaner beskriver vi nedan de fyra samordningsförbundens prioriteringar avseende målgrupper.

Alla fyra samordningsförbund gör följande övergripande prioriteringar:

- 1) Personer som är beroende av offentlig försörjning under lång tid (genom sjukskrivning, a-kassa, kommunens försörjningsstöd).
- 2) Personer som inte får tillräcklig hjälp i dag.

Kategorierna nedan visar vilka grupper förbunden prioriterar särskilt i sina verksamhetsplaner:

- 3) Unga vuxna (ett förbund)
- 4) Psykisk ohälsa (tre förbund)
- 5) Beroende/missbruk (två förbund)
- 6) Smärta (ett förbund)

Kategorierna överlappar naturligtvis varandra. En person hör ofta hemma i flera kategorier.

Även om inte alla fyra förbund särskilt pekat ut unga vuxna och personer med psykisk ohälsa i sina planer ser vi i de planerade insatserna att alla förbund ändå prioriterar dem. Prioriteringarna

¹³ Se bilaga 1 om fallstudierna för samordningsförbundens budget. Finns att ladda ner från www.statskontoret.se.

av personer som har problem med beroende/missbruk och smärta gäller dock inte alla fyra förbund.

2.2.2 En mer rikstäckande bild

För att få en mer rikstäckande bild över prioriteringar har vi gått igenom verksamhetsplaner för år 2006 för ytterligare 14 samordningsförbund. De övergripande målgrupperna är desamma även för dessa förbund.

De prioriterade grupperna 3–6 (enligt ovan) förekommer också hos dessa förbund. Yngre personer prioriteras av alla 14 förbund. Åldersgränserna varierar dock men vanligast är en undre gräns på 18 år och en övre på 30 år. Personer med psykisk ohälsa är en prioriterad grupp för 5 förbund. Övriga kategorier enligt fallstudierna pekas ut av enstaka förbund. Ytterligare prioriterade grupper som förekommer i de 14 förbunden är kvinnor (3 förbund), ensamstående föräldrar (2 förbund), lågutbildade (2 förbund) och flyktingar/personer av utomnordisk härkomst (2 förbund).

2.2.3 Prioriteringarna av målgrupper stämmer med regeringens intentioner

Regeringen menar att personer med följande problem kan ha behov av samordnade rehabiliteringsinsatser:¹⁴

- Psykiska besvär (från personer som mår allmänt dåligt till dem som har psykiatrisk diagnos)
- Fysiska besvär (personer som har kroniska besvär, smärta eller akuta)
- Arbetsmässiga behov (personer som behöver återfå arbetsförmågan, få utbildning/omskolning eller stöd i att hitta arbete)

¹⁴ Prop. 2003/02:132, Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet. I fortsättningen avses denna proposition när vi skriver proposition.

- Sociala behov (personer som befinner sig i personlig kris, missbrukar eller behöver familjemässigt eller känslomässigt stöd)

I propositionen lyfts vidare fram att arbetslösa sjukskrivna ofta har psykiska, sociala eller missbruksrelaterade problem och därigenom är i behov av samordnade insatser. En annan grupp med sådana behov är långtidsinskrivna vid arbetsförmedlingen. De bedöms ha svårt att komma ut på arbetsmarknaden.

Statskontoret bedömer, med utgångspunkt i intervjuer och verksamhetsplaner, att samordningsförbundens prioriterade grupper stämmer med de grupper som enligt regeringen har behov av samordnad rehabilitering.

2.2.4 Lokala behov avgör val av målgrupp

I Statskontoret uppdrag ingår att ta reda på hur följande nationella mål i budgetpropositionen för år 2006 beaktas inom den finansiella samordningen.

- Frånvaron från arbetslivet på grund av sjukskrivning ska halveras mellan 2002 och 2008. Parallellt ska antalet nya aktivitets- och sjukersättningar minska
- Den reguljära sysselsättningen för personer i åldern 20–64 år ska uppgå till 80 procent.
- Den öppna arbetslösheten ska minskas till 4 procent.
- Socialbidragsberoendet ska halveras.

Hur samordningsförbunden ska förhålla sig till dessa mål har inte diskuterats i någon större omfattning i något av de fyra samordningsförbunden i våra fallstudier. Samordningsförbundens mål och insatser ligger dock i linje med de nationella målen.

2.2.5 Ingen tydlighet kring jämställdhet och integration

I propositionen framhålls: ”Ohälsan, erbjudanden om rehabilitering och rehabiliteringens effekter ser olika ut för män och kvinnor. Därtill är risken stor för utrikes födda att drabbas av ohälsa. Kön- och integrationsperspektivet måste därför vara tydligt vid fastställande av målgruppen”.¹⁵

Regeringens jämställdhets- och integrationspolitik är sektorsövergripande. Detta innebär att myndigheternas och kommunernas arbete ska genomsyras av målet att personer, oberoende av kön och etnisk bakgrund, ska ha samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter bl.a. vad gäller ekonomiskt oberoende, arbete och arbetsvillkor. Inom Finsam handlar det bl.a. om att urval av deltagare görs och att innehåll i insatser utformas så att de tar hänsyn till skilda behov hos män och kvinnor respektive hos personer med svensk och utländsk bakgrund.

Inga omfattande diskussioner om könsperspektivet ...

Av våra fyra fallstudier framkommer att ingen av de fyra förbundens styrelser har fört några omfattande diskussioner om hur könsperspektivet ska beaktas. Denna aspekt finns inte heller tydligt belyst i deras verksamhetsplaner. I intervjuerna menar flera tillfrågade att i och med att det finns fler kvinnor i målgruppen har man beaktat könsperspektivet.

Vi menar att det faktum att kvinnor utgör huvuddelen av målgruppen inte innebär att könsperspektivet har beaktats. Flera ledamöter i förbundens styrelser menar att man fokuserar på dem som behöver hjälp, oavsett om de är kvinnor eller män.

... inte heller om integration

Inget av de fyra samordningsförbunden har diskuterat integrationsperspektivet närmare. Samma resonemang som när det gäller jämställdhet framkommer i intervjuerna, nämligen att det är behovet som ska styra val av målgrupp, inte personens etniska bakgrund.

¹⁵ Ibid, s 47.

Utan en medveten strategi kopplad till integrationsperspektivet riskerar Finsam att redan i kartläggningen av behoven (som ligger till grund för valet av målgrupp) att missa förhållanden som är specifika för personer med utländsk bakgrund.

Förbunden borde ha diskuterat perspektiven

För att i någon mån följa propositionens intentioner om jämställdhet och integration borde samordningsförbunden, enligt Statskontoret, åtminstone ha diskuterat dessa perspektiv.

Perspektiven bör vara tydliga även när insatser utformas

För att dessa perspektiv ska vara tydliga krävs enligt vår uppfattning analyser av hur villkoren för rehabilitering påverkas av kön respektive etnisk bakgrund. Perspektiven bör inte vara tydliga bara vid val av målgrupp utan även vid utformning av insatser. Kvinnor, män och personer med olika etnisk bakgrund ska få rätt slags stöd och stöd i lika stor utsträckning utifrån sina behov.

Bör följas upp i lokala uppföljningar och utvärderingar

Viktigt att påpeka är dock att det är för tidigt att säga om dessa perspektiv ändå får genomslag i vilka som får ta del av samordningsförbundens insatser och hur insatserna är utformade. Detta bör tas upp i lokala uppföljningar och utvärderingar av insatserna.

2.2.6 Ingen samstämmig bild av hur stort behov av rehabilitering de prioriterade grupperna har

Regeringen pekar på att målgruppen för Finsam ofta befinner sig ganska långt ifrån arbetsmarknaden. Regeringen anser att målet ska vara att föra den enskilde ut på arbetsmarknaden och bort från ett långvarigt samhälleligt försörjningsbehov. Att minska beroendet av de offentliga stödsystemen är ett delmål för den finansiella samordningen.¹⁶

¹⁶ Ibid, s 50.

Förbunden arbetar med både lätta och svåra grupper

De fyra förbunden i fallstudierna har valt att arbeta både med dem som med relativt enkla medel kan återfå sin arbetsförmåga och med dem som behöver betydligt mer hjälp och stöd för att kunna återfå arbetsförmågan. Man arbetar alltså med både lättare och svårare grupper.

Ingen entydig bild i enkäten

I enkäten till samordningsförbunden bad vi samordnarna ta ställning till påståendet *En majoritet av deltagarna i samordningsförbundets nuvarande eller planerade insatser ligger nära arbetsmarknaden*.¹⁷ Av frågan framgick att med ”nära arbetsmarknaden” avses att det räcker med sex månaders rehabilitering för att uppnå förmåga till förvärvsarbete.

Enkäten ger ingen entydig bild. Svaren är jämnt spridda över den 5-gradiga skalan. Några av dem som **instämmer i** att deltagarna ligger nära arbetsmarknaden ger till exempel följande kommentarer:

- I och med att yngre prioriteras så innebär det en prioritering av dem nära arbetsmarknaden.
- Hälften av målgruppen är aktuell inom vården och Försäkringskassan och är alltså inne på arbetsmarknaden. (*Vår tolkning: de är sjukskrivna och har eller har haft ett jobb*)
- Arbetslinjen är tydlig men man väljer inte deltagare som står för nära eller för långt från arbetsmarknaden.

De som **inte håller med om** att deltagarna ligger nära arbetsmarknaden har bland annat lämnat följande kommentarer:

- I stort sett alla våra deltagare står långt ifrån arbetsmarknaden. Förbundets första uppgift är att se till att rusta individerna med en fungerande vardag och ge stöd att hitta viljan till förändring.

¹⁷ För resultattabeller se bilaga 2. Finns att ladda ner från www.statskontoret.se.

- Det finns redan fungerande samverkan för de socialbidragstagare som snabbt kan komma i arbete (Frisam) och för arbetslösa sjukskrivna (Af-Fk). Insatserna från samordningsförbundet ska starta tidigare i kedjan och rikta sig till svårare grupper.

Dessa kommentarer speglar bredden i prioriteringar som samordningsförbunden gör. Några är tydliga med att Finsam ska rikta sig till dem långt ifrån arbetsmarknaden. Andra att man inte ska välja deltagare som står för långt från arbetsmarknaden.

Det går inte att dra någon generell slutsats om hur stort behov av rehabilitering prioriterade grupper har. Samma förbund kan arbeta både med grupper som med relativt små insatser kan uppnå arbetsförmåga och med grupper som behöver mer hjälp.

2.2.7 Resultatkraven har inte inneburit att svaga grupper nedprioriterats

Propositionen kan ge olika signaler

I propositionen pekar regeringen på risken att krav på snabba och mätbara resultat kan leda till att man väljer grupper som inte har ett klart behov av samordnade insatser och som skulle ha blivit föremål för lämplig hjälp även utan samordningsförbundet.¹⁸ I avsnittet ”Motiv för och syfte med finansiell samordning” ser regeringen dock inte resultatkraven som en risk, utan man är väldigt tydlig med att man förväntar sig en besparing i utgifterna för sjukpenning som ska täcka statens kostnader för deltagande i finansiell samordning.¹⁹

Statskontoret menar att propositionen kan ge olika signaler till samordningsförbunden om vad som är det primära syftet med Finsam. Vi bedömer att samordningsförbunden hittills har kunnat balansera dessa olika signaler. Detta visar både fallstudier och enkäten till samordnare.

¹⁸ Prop. 2002/03:132, s 51.

¹⁹ Ibid, s 46.

Orimliga resultatförväntningar finns

De flesta vi intervjuat anser att det kommer att ta tid innan förbunden kan visa resultat. Några pekar på att det är svårt att få förbundets ägare att förstå det. De menar att vissa, främst kommunledningar, förväntar sig resultat på kort sikt i form av minskade kostnader för den egna organisationen.

Vi ställer oss tveksamma till sådana resultat i dagsläget, eftersom de flesta förbunden har en liten budget och därför få deltagare i insatser. Resultaten på kort sikt kan vara att dessa individer mår bättre och att några även uppnår arbetsförmåga. På lite längre sikt är det möjligt att se minskade kostnader för den egna organisationen.

Resultatkraven har inte hindrat svåra målgrupper

Utifrån våra fallstudier bedömer vi att de resultatkrav som ställs av förbundens ägare hittills inte har tagit över på så sätt att förbunden enbart valt lättare grupper. Som vi tidigare beskrivit har de flesta har valt att arbeta både med dem som med relativt enkla medel kan återfå sin arbetsförmåga och med dem som behöver betydligt mer hjälp och stöd.

Samordnarna är medvetna om att resultaten kommer att dröja

I enkäten fick samordnarna ta ställning till påståendet *Det är viktigt för samordningsförbundets överlevnad att samordningsförbundets ägare snabbt ser resultat*. Svaren är ganska jämnt spridda på den 5-gradiga skalan med en viss tyngdpunkt i mitten ("varken/eller"). Bland dem som instämmer finns kommentaren att resultat krävs för att motverka negativa attityder till finansiell samordning. I övrigt går de flesta kommentarerna ut på att man måste vara medveten om att det tar tid när fyra parter ska samverka och att resultaten kommer att dröja.

2.2.8 Enighet om att Finsam hjälper deltagarna i insatser

De intervjuade anser i stort sett samstämmigt att de grupper som valts ut för insatser får bättre hjälp genom Finsam än de skulle ha fått annars.

I enkäten till samordningsförbunden bad vi samordnarna ta ställning till påståendet *Att samordningsförbundet finns är avgörande för att deltagarna i insatserna ska få en mer effektiv rehabilitering*. En klar majoritet av samordnarna instämmer i detta påstående. I deras kommentarer pekas på en rad fördelar med samordningsförbundens insatser:

- Man har mer tid
- Större personaltäthet
- Helhetssyn ("ser hela människan")
- Stadga och legitimitet

Någon pekar på att detta är en möjlighet för individerna eftersom de anses "hopplösa" av ordinarie verksamheter. Någon annan anser att det är tveksamt om denna myndighetssamverkan skulle komma till stånd utan den gemensamma finansiering som samordningsförbundet innebär.

Viktigt att påpeka är att det i områden utan samordningsförbund kan finnas annan samverkan som tar hand om dem med behov av samordnad rehabilitering. Vi kan i detta skede av utvärderingen inte värdera Finsam i förhållande till annan samverkan.

2.3 Insatser

Flera samordningsförbund är nystartade och befinner sig fortfarande i en planeringsfas. Det innebär att underlaget för att beskriva och kategorisera insatser är begränsat. Av enkäten till samordnarna framgår att 9 av 19 förbund har kommit i gång med insatser riktade till individer (februari 2006).

Vår analys nedan bygger på de fyra fallstudierna och en genomgång av verksamhetsplanerna för ytterligare 14 samordningsförbund som har insatser planerade.

2.3.1 En övergripande kategorisering

Man kan kategorisera rehabiliteringsinsatser på flera sätt. Ett sätt är att utgå från målgrupperna för insatserna, ett annat från vem som utför insatserna, ett tredje från hur lokaliseringen ser ut (samlokalisering eller inte), ett fjärde från hur tydligt arbetsmarknadsinriktade insatserna är. Det kan säkert finnas ännu fler kategoriseringsgrunder. Vi har valt följande kategorisering:

- **Samverkansgrupper i förbundets regi (insatser utförda inom förbundet)**

Här handlar det enligt vår bedömning ofta om mer eller mindre omfattande psykosociala insatser för att stärka möjligheterna att få jobb för utvalda grupper (t.ex. ensamstående föräldrar eller unga män) som stått utanför arbetsmarknaden en längre tid eller aldrig haft jobb.

- **Insatser utförda av parterna eller inköpta av andra (ibland privata) aktörer**

- Insatser där *primärvården* är en central part, t.ex. team på vårdcentraler.
- Tydligt arbetsmarknadsinriktade insatser för att *snabbt få ut personer i arbete*: Insatserna kan innehålla t.ex. jobbmatchning och stöd att skaffa praktikplatser. Arbetsförmedlingens medverkan är här central.
- Insatser för dem *längre från arbetsmarknaden*: Exempel på insatser är rehabilitering till arbete för missbrukare eller att förbereda personer med psykisk ohälsa för arbetsrehabilitering. En central part i dessa insatser är kommunen.

2.3.2 Insatser i fyra samordningsförbund

När det gäller fallstudierna har vi möjlighet att ge en mer detaljerad beskrivning av pågående och planerade insatser.

Partssamverkan

Team – ofta på vårdcentraler

Att samla de fyra parternas kompetenser i s.k. team är något som förekommer hos tre av fyra förbund. Teamen kan bestå av personal från två eller flera organisationer. Vanligt är att de finns på vårdcentraler men även t.ex. på arbetsförmedlingen. Förbunden kan antingen finansiera hela teamet, delar av teamet eller en koordinator/samordnare. För teamen på vårdcentralerna är det övergripande syftet att minska sjukskrivningsperioden för att få individerna tillbaka i arbete. Teamen på arbetsförmedlingar är tydligt arbetsmarknadsinriktade.

Särskilda insatser för ungdomar

I två av fyra förbund planerar man insatser riktade enbart till ungdomar (18–30 år). Hos båda förbunden är de samverkande parterna samlokaliserade. I det ena förbundet riktar sig insatsen till ungdomar med psykisk ohälsa och där är landstinget en central part. Det övergripande målet för insatsen är att ungdomarna ska uppnå eller öka förmågan till förvärvsarbete. Andra mål är att de ska få förbättrad livskvalitet och stärkt social kompetens.

I det andra förbundet är fokus för insatsen att hjälpa ungdomarna (18–30 år) i kontakter med arbetsgivare. Här är alla utom landstinget samverkande parter. Genomströmningen beräknas vara 150 ungdomar per år. Målet för denna insats är att efter 3–6 månader ska 90 procent vara anställningsbara. För dessa är målet att 50 procent ska få jobb och 20 procent påbörja studier.

Köp av insatser som parterna själva inte kan producera

Förbunden kan även köpa in rehabiliteringsinsatser av andra privata eller offentliga anordnare. Som exempel kan nämnas att i ett förbund har man valt att köpa insatser till ett projekt för kvinnor (20–45 år) som stått utanför arbetsmarknaden en längre tid eller som aldrig haft ett jobb. De första insatserna är av karaktären analys av livssituation och livsvägledning. Målen för denna in-

sats liksom för kommande insatser finansierade av samordningsförbundet, är att efter 12 månader ska 15 procent stå till arbetsmarknadens förfogande och efter 24 månader ska 30 procent göra det.

Insatserna syftar till att uppnå eller förbättra arbetsförmågan

Statskontoret konstaterar att målen för samordningsförbundens insatser är att deltagarna ska uppnå eller förbättra sin arbetsförmåga, helt i enlighet med Finsams syfte.

Vissa grupper behöver dock mycket hjälp och stöd för att uppnå arbetsförmåga, vilket innebär att ett sådant mål ligger långt fram i tiden. Insatserna kan klargöra att en individ inte har arbetsförmåga. Ett delsyfte med Finsam är, menar flera, att se till att individerna får rätt offentlig försörjning.

2.3.3 Rehabiliteringsaktiviteterna följer regeringens intentioner

Regeringens intentioner när det gäller insatser inom ramen för Finsam är att de kan vara såväl resursförstärkningar som inrättande av tidsbegränsade projekt. Man pekar på att kartläggning och analys är nödvändigt för att ta fram rehabilitering som motsvarar målgruppens behov. Andra exempel på möjliga insatser är:²⁰

- Utveckling och införande av metoden gemensam individuell handlingsplan
- Utbildning och information för olika personalgrupper
- Finansiering och utveckling av särskilda insatser eller projekt, såsom arbetsträning för långtidsarbetslösa, långtidssjukskrivna och personer med sociala problem
- Förstärkning av verksamheterna med extra personal, t.ex. rehabiliteringssamordnare vid Försäkringskassan, arbetsterapeut vid arbetsförmedlingen eller kurator vid vårdcentralen.

²⁰ Ibid, s 53.

- Uppföljning och utvärdering

Insatserna som samordningsförbunden finansierar är antingen resursförstärkningar hos någon eller några av parterna eller tidsbegränsade projekt, helt i linje med regeringens intentioner.

Vi bedömer vidare att förbunden bedriver och planerar de olika slags insatser som beskrivs i propositionen. Vi delar regeringens bedömning att kartläggning och analys samt uppföljning och utvärdering bör ses som obligatoriska steg i arbetet med att ta fram insatser. Alla förbund har också i varierande utsträckning jobbat med kartläggning och analys. Uppföljning och utvärdering är inte något vi tar upp särskilt i denna rapport men vårt intryck är att man på flera håll har ambitiösa planer för detta område.

2.3.4 Implementeringen en knäckfråga

I fallstudierna har framkommit att en knäckfråga är den fortsatta finansieringen av framgångsrika tidsbegränsade insatser. Lösningen kan vara att insatser tas över av en eller flera av parterna. När vi i fortsättningen diskuterar implementering är det ett sådant övertagande vi menar.

Det är dock inte givet att insatser inom ramen för Finsam ska implementeras. Samordningsförbunden får själva välja vilken inriktning verksamheten ska ha. Som vi tidigare nämnt finns det förbund som har en uttalad inriktning att ta fram och utveckla insatser som sedan, om de visar sig framgångsrika, ska fortsätta hos någon av parterna. Andra förbund har insatser som är tänkta att finansieras av förbundet så länge behovet kvarstår. Man kan även tänka sig en lösning där en part tar över insatsen men någon ytterligare part bidrar till finansieringen.

Ett exempel på när implementering inte är aktuell är speciella insatser för en väl avgränsad målgrupp. När insatserna är avklarade väljer samordningsförbundet en ny grupp. Ett delmål för dessa insatser är att man ska veta hur man ska gå vidare med individer-

na, antingen i nya insatser finansierade av samordningsförbundet eller i insatser inom ordinarie verksamheter.

Nedan diskuterar vi förutsättningarna för implementering av insatser i parternas ordinarie verksamheter.

Främst kommuner och landsting som kommer att ta över?

Svårigheten att implementera projekt i ordinarie verksamheter är ett välbekant problem och inte unikt för Finsam, vilket flera vittnar om i våra intervjuer. Fallstudierna visar att det finns förhoppningar att den politiskt sammansatta styrelsen ska ge legitimitet och stöd i sina respektive organisationer när insatser ska tas över.

Kommuner och landsting har ett vidare uppdrag än Försäkringskassan och Arbetsmarknadsverket. Syftet med kommuners och landstings åtgärder för den enskilde är inte endast att ge förutsättningar för förvärvsarbete utan lika viktigt är att medverka till en god livskvalitet.²¹ Insatserna inom Finsam har ofta båda inriktningarna, och därmed tyngdpunkten i antingen kommunens eller landstingets verksamhet. Statskontoret bedömer därför att kommuner och landsting är de som ligger närmast att ta över insatser. Vi gör dock bedömningen att för att insatser ska kunna implementeras kommer det ibland att krävas att två eller flera parter står som finansiärer.

Våra fallstudier underbygger denna slutsats genom att de statliga aktörerna, särskilt arbetsförmedlingen, ställer sig tveksamma till att de ska ta över verksamhet från samordningsförbundet. Flera från arbetsförmedlingen är tydliga med att de har svårt att medverka i (och således ta över) insatser som inte ryms inom deras ordinarie uppdrag. Arbetsförmedlingen motiverar även sin tveksamhet med att de har separata anslag för arbetsmarknadspolitiska åtgärder respektive personal. Därför kan de inte föra över medel från åtgärder till personal för att finansiera arbetsförmedlingens deltagande i samverkansinsatser.

²¹ Ibid, s 43.

Planering av implementeringen viktig enligt samordnarna

I enkäten fick samordnarna ta ställning till påståendet *Det blir svårt för de ordinarie verksamheterna att ta över insatser från samordningsförbundet*. Svaren är spridda över den 5-gradiga skalan. Bland dem som instämmer finns kommentaren: "Man hoppas att samordningsförbundet ska visa så goda resultat att ordinarie verksamheter ska se vinsterna att arbeta på det sättet". Någon pekar på att det "krävs god planering för implementeringen och att det är lättare för vissa myndigheter än andra".

Flera har lagt sig i mitten av skalan ("varken/eller"). Exempel på deras kommentarer är: "Om Försäkringskassan och arbetsförmedlingen bidrar med kompetens till målgrupper som de uppfattar som utanför sitt ordinarie uppdrag kan detta försvåra övertagandet". En annan kommentar är: "Det är svårt att sja om implementering när samordningsförbundets insatser inte ingår i huvudmännens långsiktiga planering". Någon menar att det inte blir svårt att få någon att ta över om man diskuterar ägarfrågan från början.

Kommentarerna från dem som inte anser att det blir svårt för de ordinarie verksamheterna att ta över insatser är få. Någon menar dock att "ordinarie verksamheter ska delta aktivt i planeringen så att insatserna och ansvaret inte ska ligga utanför verksamheterna".

Svårigheten att implementera inbyggd i Finsams konstruktion

Statskontoret bedömer att det kan vara svårt att få någon part att ta över framgångsrika tidsbegränsade projekt. Svårigheten motiveras ofta med resursbrist. En bakomliggande orsak kan vara att verksamheten i Finsam är och ska vara av den karaktären att den ligger i gränslandet till ordinarie verksamheter och alltså inte tydligt inom ramen för någon parts ordinarie uppdrag. Detta kan leda till ett svagt intresse hos parterna att göra omprioriteringar för att en Finsam-insats ska kunna leva vidare.

Viktigt att planera ...

Det finns ingen enkel lösning på frågan om fortsatt finansiering av Finsam-insatser. Vi menar att det är viktigt att lyfta frågan

redan när man planerar insatserna, särskilt inom de samordningsförbund där den uttalade inriktningen är att finansiera tidsbegränsade projekt som sedan ska tas över av parternas ordinarie verksamheter.

... men risk att projekt inte sätts igång

Samtidigt kan det finnas det en risk att parterna drar sig för att sätta igång projekt om det ställs krav på att implementeringen ska vara planerad på förhand. Den part som tog initiativet till insatsen kan få betala för det genom att bli ansvarig för den fortsatta finansieringen.

3 Arbetsformer i samordningsförbunden

3.1 Sammanfattning

- Vi har studerat organisation och arbetsformer i fyra förbund. Många anser att revisionen av förbunden är för tids- och resurskrävande i förhållande till förbundets budget. Vi föreslår att regeringen ser över kraven på revision. Vår hittillsvarande studie pekar i övrigt inte på att regeringen behöver göra några förändringar i sin styrning av Finsam.
- Vi har studerat samordningsförbund med varierande antal kommuner eller stadsdelar som medlemmar. Vi har sett för- och nackdelar med alla varianter. Om någon är att föredra är för tidigt att bedöma.
- Vi menar att gränserna mellan vad ordinarie verksamhet respektive samordningsförbunden ska göra är otydliga. Denna otydlighet finns inbyggd i Finsams konstruktion. De åtgärder som finansieras genom Finsam ska ligga inom parternas samlade ansvarsområde.
- Vårt huvudsakliga intryck från fallstudierna är att parterna i styrelsen och beredningsgruppen är lika drivande och har lika stora möjligheter att påverka samordningsförbundets verksamhet.
- Samordnaren har en nyckelroll. Det anser i stort sett samtliga vi intervjuat. Många har pekat på att verksamheten i förbunden i princip står och faller med samordnaren.
- Vi har hittills inte funnit några tecken på att blandningen av politiker och tjänstemän i styrelserna skulle utgöra ett hinder för verksamheten i förbunden. Visst förekommer diskussioner baserade på olikheter i rollerna men vi har inte sett att det leder till negativa effekter för verksamheten.

- Vi vill peka på att länsarbetsnämndernas medverkan i samordningsförbunden är viktigt för Finsams mål att deltagarna ska uppnå arbetsförmåga. Länsarbetsnämnderna anses ibland fyrkantiga i den meningen att de endast vill jobba med personer som står till arbetsmarknadens förfogande. Samordningsförbunden arbetar dock även med personer med stora behov av rehabilitering. Länsarbetsnämnderna har således inte hindrat förbunden att arbeta med svårare grupper.

3.2 Antal kommuner/stadsdelar i förbunden varierar

I detta kapitel bygger resonemangen främst på fallstudier av fyra samordningsförbund.²² I ett förbund ingår samtliga kommuner i länet, totalt nio stycken. I ett annat förbund ingår två kommuner. I det tredje förbundet ingår en kommun, medan det i fjärde ingår delar av en kommun, fem stadsdelar. Vi har kompletterat intervjuerna med en enkät till samordnarna i 20 förbund.

3.2.1 Många kommuner leder till diskussioner om hur medel ska fördelas

I de förbund vi studerat där många kommuner eller stadsdelar ingår diskuterar man hur samordningsförbundets medel ska fördelas mellan dem. Det förefaller som om skälen till dessa diskussioner inte är unika för dessa samordningsförbund. Enligt vår uppfattning är det sannolikt att man kommer att diskutera fördelning av medel när många kommuner eller stadsdelar ingår i förbunden.

I länsförbundet uttrycker de mindre kommunerna ibland oro för medelfördelningen och de lyfter ofta frågan inom förbundet om hur fördelningen ska gå till. Det är naturligt att man bevakar sin egen kommuns intressen, men i framtiden kan det bli besvärligt

²² Samordningsförbunden Södermanland, Västerbergslagen, Norrköping och Göteborg Centrum.

för förbundet om någon kommun eller stadsdel anser att den inte "får tillbaka" tillräckligt mycket. Då finns en risk att kommunen kan lämna förbundet.

Färre diskussioner där två kommuner ingår

I det förbund där två kommuner ingår har vi inte kunnat se att det finns några omfattande diskussioner om den geografiska fördelningen av medel. Det förefaller inte finnas någon oro i någon av de två kommunerna för att den ena kommunen skulle få mer resurser än den andra från förbundet. En tänkbar förklaring är att de två kommunerna har en tradition av att samarbeta och att man därmed av erfarenhet vet att man kommer att få de resurser som man anser att man bör tilldelas.

Risk att lokala perspektiv inte fångas in

Det kan finnas andra nackdelar med att många kommuner eller stadsdelar ingår i ett förbund. Det finns en risk att det lokala perspektivet, dvs. lokala behov, inte kan fångas in på samma sätt som i förbund där färre kommuner ingår. I länsförbundet försöker man få in det lokala perspektivet genom att förslag på insatser ska gå via de lokala samverkansgrupperna.

3.2.2 Smidigare för länsorganisationer i större förbund?

Färre möten för länsorganisationerna i länsförbund ...

I ett länsförbund blir antalet möten färre för länsorganisationernas företrädare. Flera av dem pekar på att detta är en viktig fördel.

Även några företrädare för länsorganisationer där färre kommuner ingår anser att det kan bli för tidskrävande att delta om det i framtiden bildas fler förbund.

... men styrelsen och beredningsgruppen kan bli tungrodd

Ju fler medlemmar det finns i ett förbund, desto större blir styrelsen. Men styrelsen i det länsförbund vi studerat anser inte att det är ett problem.

Även beredningsgruppen i ett länsförbund blir stor. Men till skillnad från styrelsen, uppfattas den som tungrodd enligt fallstudierna. Vi har dock sett att även förbund där en kommun ingår har en beredningsgrupp med många deltagare. Där pekar emellertid ingen på tungroddhet. Tvärtom anser de flesta att arbetet fungerar bra i gruppen.

Representativ organisationsform – är kanske lösningen på tungroddhet ...

För att minska antalet deltagare i beredningsgruppen kommer länsförbundet på sikt sannolikt att låta ett par kommuner representera alla kommuner. Kommer det att lösa problemet med tungroddheten? Det är möjligt, förutsatt att problemet beror på antalet medlemmar.

... men nya problem kan uppstå

I intervjuer med förbundet där flera stadsdelar ingår pekar man på att det kan bli problem med förankring och delaktighet i stadsdelarna genom att en representant för kommunen sitter i styrelsen och ska företräda fem stadsdelar. Man försöker hantera problemet genom att två stadsdelar ingår i ledningsgruppen och att de växlar år från år. Men enligt intervjuerna känner sig de tre övriga stadsdelarna inte tillräckligt delaktiga i samordningsförbundet.

3.3 Roller och ansvarsfördelning i förbunden skiftar

3.3.1 Dubbla roller i förbundet

De flesta förbund har en person anställd – samordnaren. Övriga, dvs. medlemmarna i styrelsen och beredningsgruppen samt handläggarna, som arbetar på uppdrag av förbundet har sin anställning någon annanstans. Hur hanterar de sina uppdrag i förbundet? Är det svårt att företräda både den egna organisationen och samordningsförbundet?

De flesta ser inga problem med de dubbla rollerna

Nästan alla vi intervjuade pekar på att de har två roller. De flesta anser att det inte finns några svårigheter att kombinera rollerna. De utgår från det uppdrag man har i den ordinarie verksamheten och utifrån det försöker man samverka på bästa sätt.

Ett fåtal anser dock att det är svårt att förena rollerna. Ska de representera sin organisation eller samordningsförbundet? Om detta får någon negativ effekt på verksamheten kan vi inte uttala oss om. Vi har hittills inte sett några tecken på att det skulle vara så.

3.3.2 Inga större problem att blanda politiker och tjänstemän i styrelsen

I samordningsförbundet sitter politiker från tre parter medan länsarbetsnämndens ledamot ofta är en tjänsteman. Får detta några konsekvenser för verksamheten?

Politiker är visionärer som behöver förankra

Av våra intervjuer och vår enkät till samordnare framkommer att politikerna i styrelserna ibland är mer övergripande och generella i sina resonemang än vad tjänstemännen är. Det är i sig ingen överraskning eftersom politikers uppgifter är mer av den karaktären än tjänstemäns. Dessa har mer konkreta uppgifter, när de hanterar den löpande verksamheten. En samordnare menar att ”det är tydligt att politiker kan visionera om vad som ska ske. En tjänsteman är alltför bekymrad om hur det ska ske”.

Tjänstemännen i styrelsen pekar ibland på att beslutsfattandet i styrelsen tar lång tid eftersom politiker behöver förankra sina ställningstaganden. Tjänstemän kan däremot i större utsträckning fatta beslut vid sittande bord.

Kunniga tjänstemän ovana vid styrelsearbete

Några anser att tjänstemannen har ett kunskapsövertag och således större möjligheter att styra. Andra menar tvärtom att tjänstemannen hamnar i underläge gentemot politikerna. De pekar på att politiker är mer vana att arbeta i en styrelse än vad

tjänstemän är. Enligt ledamöterna är denna situation ett övergående problem, eftersom tjänstemännen kommer att lära sig styrelsearbetet.

Blandningen av politiker och tjänstemän inget hinder

Vi har hittills inte funnit några tecken på att blandningen av politiker och tjänstemän i styrelserna skulle utgöra ett hinder för verksamheten i förbunden. Visst förekommer diskussioner baserade på olikheter i rollerna men att det leder till negativa effekter för verksamheten har vi inte sett.

3.3.3 Parterna har olika uppdrag och kulturer

De flesta vi intervjuat menar att det finns tydliga skillnader mellan de fyra parternas uppdrag. Flera pekar på att myndigheterna har olika uppdrag och mål med sin egen verksamhet och att man därför gör olika prioriteringar av såväl insatser som individer.

Många pekar också på att det blir kulturkrockar. Alla myndigheter har sina egna arbetskulturer och begreppsapparater. En handläggare säger att man kan prata om samma ord, t.ex. sysselsättning, i timmar innan man kommer på att alla har olika definitioner av begreppet. Det förefaller dock som att de flesta i förbunden inser att det finns olika kulturer som strålar samman i förbundet och att det därför kan ta tid att få igång en fungerande verksamhet.

Några handläggare påpekade att problemen med kulturkrockarna är övergående och att man till slut lär sig mycket av varandra.

3.3.4 Ansvarsfördelning i förbunden

Styrelserna har tillräckligt inflytande ...

Vårt huvudsakliga intryck från fallstudierna är att parterna i styrelsen är lika drivande och har lika stora möjligheter att påverka samordningsförbundets verksamhet. I princip samtliga ledamöter

i alla styrelser ger oss denna bild. Detta bekräftas av enkäten till samordnarna.

... liksom beredningsgrupperna

Även om beredningsgrupperna inte har någon formell beslutanderätt anser deltagarna att de har tillräckligt inflytande över den verksamhet som förbundet ska finansiera. Av våra intervjuer att döma förefaller det som om varken samordnaren eller styrelsen har gått emot beredningsgrupperna i någon betydelsefull fråga. ”Om vi föreslår något så klubbar styrelsen igenom det.”

Av enkäten till samordnarna framkommer att de flesta anser att alla parter i beredningsgruppen har lika stora möjligheter att påverka samordningsförbundets verksamhet.

Samordnaren har en nyckelroll

Det är samordnaren som förankrar beslut inom förbunden och förmedlar kontakter mellan förbundet och ordinarie verksamhet. I stort sett anser samtliga vi intervjuat att samordnaren har en nyckelroll. Många pekar på att verksamheten i förbunden i princip står och faller med samordnaren.

En styrelse har delegerat beslut om insats till samordnare

I tre av förbunden fattar styrelsen beslut om vilka insatser förbundet ska finansiera. I ett av förbunden har styrelsen valt en annan väg. Där har styrelsen delegerat sådana beslut till samordnaren. Samordnaren ska emellertid löpande informera styrelsen om fattade beslut.

Handläggarna måste ges tillräckliga förutsättningar

Inga handläggare är anställda av samordningsförbundet, utan alla är anställda i den ordinarie verksamheten. Handläggarna som utför uppdrag åt förbundet har samtidigt ofta kvar arbetsuppgifter i den ordinarie organisationen.

Om dessa handläggare inte ges tillräckliga förutsättningar för att delta i arbetet i förbundet finns en risk att verksamheten påverkas. En uppgift för förbunden är, enligt oss, att bevaka att handläggarnas chefer ser samordningsförbundet som en prioriterad verksamhet.

Tydliga ansvarsområden

Med ett undantag visar fallstudierna att ansvarsområdena i förbunden är tydliga. I ett förbund finns oklarheter kring ansvarsfördelningen, men man är medveten om det och arbetar för att förtydliga. I intervjuerna pekar några på att ansvarsfördelningen inte var tydlig i början. Det tog ett tag innan alla parter och individer hittade sina roller i förbundet. I enkäten instämmer hälften av samordnarna i att ansvarsområdena är tydliga men flera menar att det är för tidigt att ta ställning till detta.

3.3.5 Revisionen bör ses över

Ett samordningsförbunds räkenskaper och årsredovisning samt styrelsens förvaltning granskas av en revisor för varje förbundsmedlems räkning. Det framgår av lagen om finansiell samordning.

I samtliga fyra samordningsförbund påpekar man att revisionen av förbunden är tids- och resurskrävande. Som exempel kan nämnas att varje ingående kommun måste ha sin egen revision. Många pekar på att revisionen är för omfattande i förhållande till storleken på förbundens budget. Vi föreslår att regeringen ser över kraven på revision.

3.4 Oklara gränser mellan förbunden och ordinarie verksamheter

3.4.1 Förbunden är ännu inte allmänt kända hos parterna

Hittills förefaller de fyra samordningsförbund vi studerat inte vara särskilt kända bland handläggarna i ordinarie verksamhet. Det beror sannolikt på att de är nystartade och ännu inte har hunnit informera handläggare hos respektive medlem.

Däremot verkar det som om cheferna i de ordinarie verksamheterna känner till förbunden i större utsträckning än vad handläggarna gör.

3.4.2 Otydliga gränser mellan förbunden och ordinarie verksamhets ansvarsområden

Ledamöterna i styrelserna anser i större utsträckning än deltagarna i beredningsgrupperna att det är tydliga gränser mellan förbunden och ordinarie verksamhets ansvarsområden. Ledamöterna beskriver ofta verksamheten i mer övergripande ordalag än deltagarna i beredningsgrupperna, t.ex. att förbunden ”ska ta hand om dem som inte ordinarie verksamhet klarar av”.

Deltagarna i beredningsgrupperna är närmare verksamheterna och kan på ett mer konkret sätt än ledamöterna följa både den ordinarie verksamheten och förbundens verksamhet. De förmedlar också en annan bild än politikerna av ansvarsområden och anser i betydligt större utsträckning än politikerna att det inte alls finns en tydlig gränsdragning mellan förbundens och den ordinarie verksamhetens ansvarsområden. Flera menar att ”mycket av det som förbundet idag finansierar hade lika gärna den ordinarie verksamheten kunnat finansiera.” Även de handläggare vi intervjuade pekar på att gränsen mellan vad förbundet och ordinarie verksamhet ska göra är hårfin.

Från enkäten till samordnarna kan vi inte dra en entydig slutsats. De flesta anser dock att gränserna är tydliga. Men ett fåtal pekar på att de inte är det. Som exempel lyfter de upp konkreta fall där problem uppstått i verksamheten. Ingen pekar på generella, övergripande orsaker.

Varför får vi olika bilder av hur gränsdragningarna ser ut? Till viss del beror det på om man på nära håll följer såväl parternas ordinarie verksamhet som förbundets verksamhet. De som gör det, t.ex. chefer från parterna, anser i högre grad att gränserna är otydliga.

Hur man uppfattar otydligheten i gränserna mot ordinarie verksamhet kan även ha att göra med vilken verksamhet man finansierar. Vi har tidigare sett att förbundens verksamhet skiljer sig åt. Några förbund kan i större utsträckning än andra finansiera verksamhet som ligger närmare den ordinarie verksamheten. Detta leder till att gränserna blir mer otydliga.

Skillnaderna kan också bero på att vissa syftar på en viss konkret verksamhet som kan vara välavgränsad medan andra syftar på Finsam som företeelse i stort. Propositionen slår fast att ”de åtgärder som får finansieras genom den finansiella samordningen skall ligga inom de samverkande parternas samlade ansvarsområde”. Detta innebär enligt oss per definition att gränserna blir otydliga.

3.4.3 Inflytande från ordinarie verksamhet

De flesta vi intervjuat menar att den ordinarie verksamheten har inflytande över förbundets verksamhet. Inflytande sker främst via beredningsgrupperna. Lokala samverkansgrupper är också betydelsefulla för inflytandet från ordinarie verksamheter. I vissa förbund är det den lokala samverkansgruppen som är beredningsgruppen. De flesta chefer uppger att de diskuterar samordningsförbundets verksamhet och inriktning med kolleger i den ordinarie verksamheten.

Inflytande sker även via handläggare. Det kan ske via arbetsgrupper, tillsatta av förbunden, bestående av handläggare från ordinarie verksamhet eller via de handläggare som både arbetar med Finsam och den ordinarie verksamheten. Också handläggarna samtalar med kolleger från ordinarie verksamhet om förbundets verksamhet.

3.4.4 Samhällsintresse står över egenintresset

Vi frågade om det finns någon part som värnar ”sina egna” individer i större utsträckning än andras. Ingen medger att det är så

utan de flesta menar att samtliga parter har ett samhällsperspektiv. Man försöker inte skaffa sin egen organisation fördelar på de andras bekostnad. Några pekar på att samordningsförbundet inte är ett partsorgan där de fyra parterna ska kämpa och strida om resurser för sina egna målgrupper och insatser. Men samtidigt är de flesta tydliga med att man agerar utifrån det uppdrag man har för den ordinarie verksamheten.

3.5 Kritiska röster om länsarbetsnämnden och Försäkringskassan

Länsarbetsnämnderna uppfattas som "fyrkantiga"

Några av dem vi intervjuade menar att länsarbetsnämnderna bör vara mer flexibla kring sitt regelverk. De menar att nämnderna i för hög utsträckning styrs av regelverket och blir därmed för fyrkantiga i sitt agerande inom förbundet. Enligt några av de intervjuade blir konsekvensen att länsarbetsnämnderna ser för snävt på målgruppen. Nämnderna å sin sida menar att de följer det uppdrag de har fått av regeringen. "Det är inte vi själva som bestämmer vilka grupper och individer vi ska fokusera på, det gör regeringen."

Några av de vi intervjuade menar emellertid att länsarbetsnämnderna inte alls behöver frånga sitt uppdrag, dvs. att vara flexibla kring regelverket, för att kunna delta mer effektivt i samverkan. De menar att nämnderna bara behöver bredda sin tolkning av sitt uppdrag, de behöver inte bryta mot det.

Från enkäten ser vi att några samordnare anser att arbetsförmedlingens mål och regelverk försvårar förbundets verksamhet. Någon pekar på att länsarbetsnämnderna fokuserar för snävt på om individer har arbetsförmåga eller inte. Men samordnarna ger ingen entydig bild eftersom lika många anser att nämnderna mål och regelverk inte försvårar. Någon menar att det handlar lika mycket om hur man är som person som vilken myndighet man representerar.

Länsarbetsnämnderna hindrar inte svår målgrupp

Vi kan inte uttala oss om huruvida det stämmer att länsarbetsnämnderna ibland tolkar sitt uppdrag för snävt. Om länsarbetsnämnderna inte skulle acceptera att förbunden arbetar med andra grupper än dem som skulle kunna vara aktuella för arbetsförmedlingen skulle många människor uteslutas som uppfyller kraven för att omfattas av Finsam. Men så förefaller det inte vara, vilket vi tidigare beskrivit. Samtliga förbund vi studerat har, bland annat, prioriterat individer som inte står till arbetsmarknadens förfogande. Vi har således inte sett några tecken på att länsarbetsnämnderna skulle hindra att förbunden arbetar med vissa målgrupper. Det kan i sig vara en indikation på att de inte har tolkat sitt uppdrag alltför snävt.

Länsarbetsnämndernas fokus på arbetslinje är bra för Finsams mål

Det övergripande målet med Finsam är att målgruppen ska uppnå eller återfå förvärvsförmåga. Vi har tidigare påpekat att målen för insatserna är att individerna ska uppnå eller förbättra sin arbetsförmåga. Det kan således vara bra för Finsams måluppfyllelse att länsarbetsnämnderna behåller sin inriktning på arbete, även när de samverkar inom ramen för Finsam, eftersom de andra aktörerna inte alltid har mål där fokus är på arbete.

Färre uppfattar Försäkringskassan som "fyrkantiga"

Från intervjuerna framkom också att några anser att även Försäkringskassan är snäv i sitt sätt att tolka sitt uppdrag. Det är dock färre som anser det än som anser att länsarbetsnämnderna är för snäva i sin tolkning.

Från enkäten till samordnarna kan vi inte se några tydliga tecken på att Försäkringskassans mål och regelverk skulle försvåra samordningsförbundens arbete. Det finns visserligen några som anser det, men lika många anser att målen och regelverken inte försvårar. De som anser att regelverken försvårar menar till exempel att "regelverk per definition delar in människor och då blir det naturligt att det blir några som inte duger i den definitionen".

Försäkringskassan bedömer hårdare

Kritiken mot Försäkringskassan består i att kassan blivit hårdare i sin bedömning av sjukpenning. I intervjuerna har framkommit att flera personer, mot sin vilja, blivit av med sin sjukpenning och måste söka försörjningsstöd. Skälet är de inte anses tillräckligt sjuka för att få sjukpenning men samtidigt anses de inte tillräckligt friska för att stå till arbetsmarknadens förfogande. Därmed får de alltså varken sjukpenning eller a-kassa utan måste söka försörjningsstöd.

Ömsesidig respekt och förståelse för varandras uppdrag är grunden för en fungerande samverkan

Några från länsarbetsnämnderna pekar på att andra myndigheter inte alltid har kunskap eller visar förståelse för nämndernas uppdrag. En representant för en länsarbetsnämnd menar att ”i samverkan är det ofta så att man vill att Lan ska frångå sitt uppdrag”. Det måste finnas en grundläggande respekt och förståelse för de ingående medlemmarnas olika uppdrag. Annars finns en risk att samverkan inte kommer igång utan att mötena urartar till att bli ”uppgörelser med arbetsförmedlingen” som en representant för en länsarbetsnämnd uttrycker sig.

4 Planer på samordningsförbund

4.1 Sammanfattning

- Statskontoret kan konstatera att lagen om finansiell samordning är väl känd. Nio av tio kommuner som inte ingår i samordningsförbund känner till den.
- Ett 50-tal kommuner uppgav i november 2005 att de planerar att bilda samordningsförbund det närmaste året. Enligt Försäkringskassans sammanställning över antalet samordningsförbund finns diskussioner i fem nya län. Det finns konkreta planer på ett 10-tal nya förbund i län som redan har förbund.²³
- Det bör påpekas att det är tveksamt om Finsam i framtiden kommer att täcka hela landet. Av de 127 kommuner och stadsdelar som diskuterat Finsam har 61 inga planer på att bilda samordningsförbund inom det närmaste året.
- De kommuner som inte planerar samordningsförbund anser i stor utsträckning att annan samverkan täcker behovet hos den aktuella målgruppen.
- Tre försäkringsdelegationers intresse för Finsam är litet. Samma delegationer har inte heller planer på samordningsförbund i länet under det närmaste året.

4.2 Intresse och planer

I detta kapitel beskrivs hur antalet samordningsförbund kan komma att utvecklas. I april 2006 ingår ett 70-tal kommuner i 38 samordningsförbund.

Statskontoret skickade ut två enkäter om Finsam i november 2005. Den ena skickades till socialcheferna i de 242 kommuner

²³ Försäkringskassan, Huvudkontoret, 2006-04-03.

som inte bildat samordningsförbund. I Stockholm och Malmö valde vi att skicka enkäten till stadsdelarna.²⁴ Totala antalet enkäter var 268. Svarsfrekvensen var 93 procent. Svaren från kommunerna och stadsdelarna redovisas sammanslagna.²⁵ Syftet med enkäten var att ta reda på kommunernas intresse för Finsam och deras planer på att bilda samordningsförbund.

Den andra enkäten skickades till ordföranden i försäkringsdelegationen i samtliga län. Vi fick svar från 20 av 21 delegationer. Försäkringsdelegationerna har i uppdrag att fatta beslut om Försäkringskassan ska delta i samverkan inom rehabiliteringsområdet. Syftet med enkäten var att få en bild av Försäkringskassans planer på samordningsförbund.

4.2.1 De flesta känner till lagen

Statskontoret kan konstatera att lagen om finansiell samordning är väl känd hos socialcheferna i kommunerna som inte har bildat samordningsförbund. Cirka 90 procent uppger att de känner till lagen, se tabell 1. I 60 procent av dessa har man diskuterat Finsam, se tabell 2.

Tabell 1 **Känner du till lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser?**²⁶

	Kommuner*	
Ja	217	88 %
Nej	29	12 %
Antal svar	246	100 %
Bortfall	2	

*Kommuner som besvarat enkäten

²⁴ Alla stadsdelar i Göteborg ingår i samordningsförbund.

²⁵ När vi i fortsättningen skriver kommuner menar vi kommuner och stadsdelar. För separata svar från kommuner och stadsdelar se bilaga 2. Bilagan finns att ladda ner från www.statskontoret.se.

²⁶ Observera att denna och följande fråga inte ställdes till ordföranden i Försäkringsdelegationen då vi förväntar oss att de känner till lagen och har diskuterat den.

Tabell 2 Har det förts någon diskussion inom din kommun om att bilda samordningsförbund enligt denna lag?

	Kommuner*	
Ja	127	59 %
Nej	72	34 %
Vet inte	16	7 %
Antal svar	215	100 %
Bortfall	2	

*Kommuner som uppgett att de känner till Finsam

4.2.2 Ett 50-tal kommuner planerar samordningsförbund

Av de kommuner som har fört diskussioner om Finsam uppger drygt hälften (67 stycken) att de har ett stort intresse av att gå in i samordningsförbund. Drygt 50 kommuner uppger att de planerar förbund inom det närmaste året, se tabell 3 och 4. Den 1 april 2006 ingår 14 av dessa kommuner i samordningsförbund.²⁷

Tre försäkringsdelegationer har litet intresse för Finsam ...

I Statskontorets första rapport om Finsam²⁸ uppgavs att det var tveksamt med samordningsförbund i sex län, eftersom försäkringskassorna i dessa län var tveksamma till att bilda förbund. Av tabell 3 framgår att tre ordförande för försäkringsdelegationer har ett litet intresse av att låta Försäkringskassan gå in i samordningsförbund. Alla tre länen ingick bland de sex som förra året var tveksamma till att bilda förbund. I övriga tre län har det bildats samordningsförbund i ett och i de övriga två finns planer på att bilda förbund.

... och följaktligen inga planer på samordningsförbund

De tre försäkringsdelegationerna med litet intresse för Finsam svarar även att det inte planeras några samordningsförbund under det närmaste året, se tabell 4. Som orsak till detta anger två av tre att annan samverkan täcker behovet för målgruppen, medan den tredje inte anger någon orsak. Den delegationen anger i andra svar att man kan tänka sig initiera/gå in i förbund när behovet finns, när andra ”enklare” samverkansformer är uttömda (vilket,

²⁷ Försäkringskassan, Huvudkontoret, 2006-04-03.

²⁸ Den första tiden med Finsam, Statskontoret 2005:10.

enligt försäkringsdelegationen, har skett i samförstånd med de andra aktörerna). Ingen kommun i något av dessa tre län uppger att de har hindrats från att bilda samordningsförbund av någon eller några aktörer.

En slutsats i Statskontorets förra rapport var att Försäkringskassan var den drivande aktören. Studerar man kommunerna som ligger i de tre län där Försäkringskassan inte planerar förbund förstärks den slutsatsen. Jämfört med resten av riket är det färre av dessa kommuner som känner till lagen och har diskuterat den. Även svarsfrekvensen för vår enkät är lägre. De få kommuner som anger orsaker till att de inte kommer att bilda samordningsförbund menar att den befintliga samverkan som finns i dag täcker behovet för målgruppen.

Tabell 3 Finns det ett stort eller litet intresse hos din kommun/Försäkringskassan i ditt län att gå in i samordningsförbund?

	Kommuner*		Försäkringsdelegationer	
Mycket stort	33	26 %	13	68 %
Ganska stort	34	27 %	3	16 %
Varken eller	28	47 %	0	-
Ganska litet	17	13 %	2	11 %
Mycket litet	11	9 %	1	5 %
Vet inte	4	3 %	0	-
Antal svar	127		19	100 %
Bortfall	0		1	

*Kommuner som diskuterat Finsam

Tabell 4 Planerar din kommun/Försäkringskassan i ditt län att gå in i samordningsförbund?

	Kommuner*		Försäkringsdelegationer	
Ingår redan ²⁹	12	10 %	10	50 %
Ja	53	42 %	7	35 %
Nej	61	48 %	3	15 %
Antal svar	126		20	100 %
Bortfall	1		0	

*Kommuner som diskuterat Finsam

²⁹ Begreppet finansiell samordning kan i vissa avseenden vara svårt att greppa. Som exempel på detta kan nämnas att 9 kommuner och en stadsdel har angett att de redan ingår i samordningsförbund vilket är felaktigt, åtminstone enligt lagen om finansiell samordning.

Tio kommuner med stort intresse planerar inte förbund

Av de kommuner som uppger att de har ett stort intresse för att bilda samordningsförbund är det tio som har angett att de inte har några planer på att bilda samordningsförbund inom det närmaste året. Orsaken är att någon annan part inte vill bilda samordningsförbund, men även att man idag arbetar med Frisam i stället. Dessutom är det ett par kommuner som menar att de på sikt kan tänka sig att gå in i ett länsförbund.

Tveksamt om Finsam finns i hela landet i framtiden

Det bör påpekas att det är tveksamt om Finsam i framtiden kan täcka hela landet. Av tabell 4 framgår att 61 kommuner³⁰ inte planerar att bilda samordningsförbund inom det närmaste året.

Fler förbund planeras i sju län

Till försäkringsdelegationerna i län där det redan har startats förbund ställdes även en fråga om det planerades några ytterligare förbund. I två län (Södermanland och Kalmar³¹) ingår alla kommuner i samordningsförbundet (samordningsförbund på länsnivå). Av tabell 5 framgår att det i sju län där det redan finns samordningsförbund planeras för ytterligare förbund. I kommentarerna till denna fråga uppger två delegationer att det finns önskemål om fler förbund i länet men att landstinget för närvarande inte är berett att satsa mera resurser.

Tabell 5 Finns det planer på ytterligare förbund?

	Försäkringsdelegationer*	
Alla ingår	2	22 %
Ja	7	78 %
Nej	0	-
Antal svar	9	100 %
Bortfall	1	

*Försäkringsdelegationer i län där Försäkringskassan redan ingår i förbund

³⁰ Av de 127 som diskuterat Finsam.

³¹ Förutom Borgholm.

4.2.3 Orsaker till att kommunerna inte planerar förbund

Nästan hälften av de kommuner som har diskuterat lagen har i dagsläget inga planer på att bilda ett samordningsförbund under det kommande året. Dessa kommuner har fått uppge orsaker till detta.

När dessa svar analyseras är det viktigt att komma ihåg, vilket en del också har påpekat, att ett nej idag inte nödvändigtvis måste innebära ett kategoriskt nej. Det är snarare ett uttryck för att planeringen tar tid och att det är möjligt att man bildar ett samordningsförbund på sikt eller ansluter sig till ett.

Annan samverkan bedöms täcka behovet för målgruppen

En slutsats i Statskontorets förra rapport var att de kommuner som inte planerade att bilda samordningsförbund såg Finsam som ersättning för annan samverkan, medan de som bildade förbund såg Finsam som komplement. Denna slutsats verkar även stämma utifrån svaren på årets enkät. Ungefär hälften av dem som uppger att de inte kommer att bilda förbund inom det närmaste året anser att den samverkan som finns idag täcker målgruppens behov, se tabell 6.

Tabell 6 Vilken eller vilka är orsakerna till att din kommun inte kommer att gå in i samordningsförbund? Flera orsaker kan anges.

	Kommuner*	
Annan samverkan täcker behovet	29	55 %
Negativt med förbund	13	25 %
Negativt med alla fyra parter	4	8 %
Negativt med fast finansiering	7	13 %
Negativt med politisk nivå	1	2 %
Någon/några andra vill inte gå in	16	30 %
Politisk oenighet	5	9 %
Andra orsaker	21	40 %
Antal svar	57	
Bortfall	4	

*Kommuner som inte planerar förbund inom det närmaste året

Kommuner som uppger andra orsaker till att de inte planerade att bilda förbund under det närmaste året fick möjlighet att utveckla

det. När dessa svar analyseras, framkommer att det är flera som pekar på att ett samordningsförbund skulle innebära stora initialkostnader och att det inte motiverar att bryta den samverkan som finns i dag och som trots allt fungerar.

Någon annan part är inte intresserad

Nästan en tredjedel menar att det är någon annan part eller några andra parter som inte är intresserade av att bilda förbund. Av kommentarerna ser man att det inte bara är de regionala aktörerna som hindrar enskilda kommuner från att bilda förbund. Det finns även exempel på kommuner som hindras genom att de vill bilda förbund med en eller flera andra kommuner som inte är intresserade.

För mycket administration

Det är även ett flertal som i enkäten kommenterar att den administrativa överbyggnaden som krävs för samordningsförbundet är något negativt.

4.3 Landstingen och länsarbetsnämnderna

De enkäter som har skickats ut av Statskontoret för denna rapport har gått till kommuner och stadsdelar och till försäkringsdelegationerna. Följaktligen har inte landstingen och länsarbetsnämnderna getts utrymme att lämna svar denna gång.

Däremot är det av intresse att se tillbaka på de slutsatser som drogs i Statskontorets förra rapport om Finsam³² om landstinget och länsarbetsnämnderna.

4.3.1 Några landsting tveksamma till samordningsförbund

I Statskontorets förra rapport om Finsam konstaterades att landstingets resurser kan hindra att förbund bildas. Detta är något som vi ser fortsatta tecken på, både i enkäten och i de fallstudier som

³² Statskontoret 2005:10, Den första tiden med Finsam.

har genomförts. I enkätsvaren förekommer kommentarer om att landstinget saknar resurser för fler förbund. I fallstudierna har det förts fram att det framför allt är landstingen som vill se resultat innan de går in i fler förbund eller för in mer resurser i existerande förbund.

4.3.2 Länsarbetsnämnden varken hindrar eller driver utvecklingen

Statskontorets slutsats förra året var att länsarbetsnämnden varken hindrade eller drev på utvecklingen av samordningsförbund. Vi har under detta år inte sett något som talar emot denna slutsats.

5 Ansvarsproblematik rörande samordningsförbunden

5.1 Sammanfattning

- Statskontoret har anlitat en sakkunnig för att utreda samordningsförbundens betydelse för ansvarsfrågor. Ansvaret har behandlats framför allt ur två hänseenden, det rättsliga ansvaret och det politiska ansvaret.
- De rättsliga ansvarsfrågorna är i vissa avseenden oklara. Samordningsförbundets verksamhet kan närma sig myndighetsutövning och därmed kan personer som arbetar för förbundet omfattas av rättsligt ansvar. Vi rekommenderar att styrelsen diskuterar de rättsliga ansvarsfrågorna. Styrelsen bör se till att även samordnare och handläggare blir medvetna om att de kan omfattas av rättsligt ansvar.
- Det politiska ansvaret är relativt tydligt när det gäller representanterna för kommuner och landsting. De utses på partipolitisk grund och ska betraktas som ledamöter av vilket annat indirekt valt organ som helst, exempelvis en kommunal nämnd eller en gemensam nämnd. Fullmäktige kan därmed entlediga individer som missköter sig. Det gör fullmäktige med stöd av revisionen och genom att vägra bevilja ansvarsfrihet.
- Representanterna från Försäkringskassan sitter i styrelsen på uppdrag med vissa politiska förtecken. Den sakkunniges bedömning är dock att de saknar ett politiskt ansvar men innehar ett rättsligt ansvar för uppdragets utförande. Detta rättsliga ansvar gäller även representanterna från länsarbetsnämnderna.

5.2 Inledning

Statskontoret har anlitat en sakkunnig för att utreda ansvarsfrågor och samordningsförbund. Detta kapitel är ett sammandrag av den sakkunniges rapport. Rapporten finns i bilaga 3.³³

Ansaret har behandlats framför allt ur två hänseenden, det rättsliga ansvaret och det politiska ansvaret. Samordningsförbunden har varit verksamma relativt kort tid och frågor om rättsligt eller politiskt ansvar har inte uppkommit eller blivit kända.

5.3 Rättsligt ansvar

Det rättsliga ansvaret för offentlig verksamhet regleras primärt i Sverige genom ansvar för offentlig maktutövning. Rent tekniskt har lagstiftarna försökt fånga upp detta genom begreppet ”myndighetsutövning”. Både i brottsbalken och i skadeståndslagen används rekvisiten ”vid myndighetsutövning” för att fånga upp situationer då det rättsliga ansvaret ska utlösas.

5.3.1 Enligt lagstiftaren ska det rättsliga ansvaret inte förändras genom samordningsförbunden

Det framgår uttryckligen av både lagtext och förarbeten att det rättsliga ansvaret inte ska förändras av att samordningsförbund bildas. Det är de normala huvudmännen, dvs. kommun, landsting m.fl., som har det yttersta ansvaret för de enskilda eftersom de svarar för myndighetsutövningen mot dessa. Detta ansvar kan huvudmännen inte undgå genom att exempelvis försöka hänvisa till att samordningsförbundet inte har beställt relevanta eller tillräckliga insatser. Ett samordningsförbund får inte hantera frågor som utgör myndighetsutövning och därmed skulle den rättsliga ansvarsfrågan utgå.

³³ Den sakkunniges rapport (bilaga 3) finns att ladda ner från www.statskontoret.se.

5.3.2 Det rättsliga ansvaret kan påverkas av samordningsförbunden

Även om lagstiftaren inte haft för avsikt att förändra ansvarsbildningen kan detta ändå komma att bli fallet. Rekvisitet ”vid myndighetsutövning” ska innefatta inte bara den som fattar själva beslutet som innebär myndighetsutövning. Tanken med rekvisitet är det ska fånga in alla som påverkar hur den offentliga makten slutligen kan komma att utövas mot den enskilde. Då kan också samordningsförbunden, eller rättare sagt personal inom samordningsförbunden, komma att träffas av ansvarsreglerna. Och det oavsett om lagstiftaren har haft detta i åtanke.

Allt beror på vad som sägs och görs inom ramen för samordningsförbundet. Att utfärda abstrakta och generella råd och riktlinjer för hur resurserna ska samordnas av de olika huvudmännen torde vara oproblematiskt och helt i linje med syftet bakom samordningsförbunden. Men ju närmare samordningsförbundet kommer den faktiska myndighetsutövningen, desto större är risken att också exempelvis samordnaren hamnar inom ansvarskretsen. Extremfallet är då samordnaren fattar beslut i det enskilda fallet å handläggarens vägnar eller då handläggaren uppfattar samordnaren som sin chef och endast verkställer det som beordrats.

Ytterligare en aspekt av det rättsliga ansvaret är de stora oklarheter som finns om var ansvaret ska placeras. Den frågan kan komma att aktualiseras om samordningsförbundet på något sätt upplevs överordnat handläggaren i den ordinarie verksamheten. Där blir problemet att rättsläget är tämligen oklart.

5.4 Det politiska ansvaret

Vad gäller det politiska ansvaret och samordningsförbunden är det väsentligt att olika grupper skiljs åt. De som representerar kommun och landsting utses på partipolitisk grund och har ett tydligt politiskt uppdrag med åtföljande ansvar. För statens representanter i förbundet är dock politiskt ansvar kanske inte rätt term att använda.

5.4.1 Kommunala förtroendevaldas politiska ansvar

inför fullmäktige

De som representerar kommun och landsting i samordningsförbunden utses på partipolitisk grund och ska betraktas som ledamöter av vilket annat indirekt valt organ som helst, exempelvis en kommunal nämnd eller en gemensam nämnd. Fullmäktige kan därmed entlediga individer som missköter sig. Det gör fullmäktige med stöd av revisionen och genom att vägra bevilja ansvarsfrihet. Det politiska ansvaret inför fullmäktigeförsamlingarna är därmed relativt tydligt.

inför kommuninvånare och landstingsmedlemmar

Att diskutera det politiska ansvaret i termer av möjlighet till ansvarsutkrävande från kommuninvånare och landstingsmedlemmar är tämligen ointressant. Representanterna i samordningsförbunden utses av fullmäktige, de är indirekt valda. De står också politiskt till svars inför fullmäktige. Den enskilde medborgarens agerande i vallokalen vart fjärde år har mycket liten påverkan på de indirekt förtroendevalda. Han eller hon kan då i princip endast utkräva politiskt ansvar av det politiska parti som den enskilde förtroendevalde företräder.

5.4.2 Statens representanter och deras politiska ansvar

Vad gäller statens företrädare från Försäkringskassan och länsarbetsnämnden, är det måhända mindre adekvat att tala om politiskt ansvar. Om företrädaren är en anställd tjänsteman är frågan inte aktuell, eftersom denne helt saknar ett politiskt ansvar. Om det däremot är någon utsedd till ett uppdrag, exempelvis en ledamot i försäkringsdelegation, som i sin tur utses av Försäkringskassan som representant i samordningsförbundet, kan uppdraget ha vissa politiska förtecken. Frågan är dock om dessa personer ska betraktas som politiker och därmed ha ett sådant åtföljande ansvar. Om så är fallet ligger en av de stora oklarheterna i hur ett sådant ansvar ska kunna utkrävas och av vem.

Problematiken berör inte samordningsförbunden specifikt utan har snarare att göra med hur lekmannainflytande i svensk offentlig förvaltning ska betraktas och analyseras. I den sakkunniges rapport anläggs synsättet att dessa är utsedda till ett förtroendeuppdrag. De saknar ett politiskt ansvar, men har ett rättsligt ansvar, ett sysslomannaansvar, för hur uppdraget utförs. Med detta ansvar följer också ett skadeståndsansvar inför samordningsförbundets medlemmar. Det är explicit reglerat att varje styrelseledamot kan vägras ansvarsfrihet av någon av samordningsförbundets medlemmar och slutligen kan åläggas att betala ett skadestånd genom en domstolsprocess.

5.5 Slutsatser om ansvar och samordningsförbund

Av den sakkunniges rapport kan slutsatsen dras att framför allt de rättsliga ansvarsfrågorna i vissa avseenden är oklara och att samordningsförbundens existens och verksamhet kan bidra till att denna oklarhet ökar. Oklarheten gäller både var det rättsliga ansvaret ska placeras och vilka personer som ska innefattas i den krets som träffas av ansvaret som regleras i brottsbalken. Att detta kan upplevas som oklart både för aktörerna i myndigheter och samordningsförbund och för en utomstående betraktare kan i sig verka negativt. I normalfallet inverkar offentliga funktionärs ansvar för beslut och vidtagna åtgärder positivt på kvaliteten hos det allmännas verksamhet. Den beslutsfattare som upplever att han eller hon agerar under ett långtgående ansvar blir sannolikt mer noggrann och överväger kanske ytterligare en gång vad som ska beslutas. Dessa positiva effekter riskerar dock att förtas av oklarheter om ansvarets innebörd och omfattning.

Lösningen på denna problematik är att ansvarsfrågorna uppmärksammas på ett tydligt sätt hos aktörerna. Det är väsentligt att styrelse, samordnare och handläggare tar sig an dessa frågor. Beslutsfattarna hos varje berörd medlem av samordningsförbundet måste ha klart för sig att det rättsliga ansvaret inte ska förändras med denna nya samarbetsform. Ytterst fattas beslut under ett långtgående tjänsteansvar. Information från samordningsförbun-

den kan då endast uppfattas som goda råd och icke som bindande rekommendationer.



Regeringsbeslut 6

2004-03-18

S2004/2440/SF
(delvis)

Socialdepartementet

Till avd.....	U
Kontakt med.....	mod
Beslut.....	GO
Datum.....	26/3-04
Sign.....	[Signature]

Statskontoret
Box 2280
103 17 STOCKHOLM

STATSKONTORET	
Registrator	
Ink.	2004-03-26
Dnr.	2004/1975

Uppdrag att följa upp och utvärdera finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att årligen följa upp och utvärdera finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet. Uppdragets närmare uppläggning skall bestämmas i samråd mellan Regeringskansliet och Statskontoret. Uppdraget skall delredovisas senast den 15 maj 2005, 2006 respektive 2007 och slutredovisas senast den 15 maj 2008.

I uppdraget ingår att jämföra finansiell samordning med den verksamhet som bedrivs dels i samverkan enligt prop. 1996/97:63 och 2002/03:2, dels enligt lagen (1994:566) om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst.

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Riksförsäkringsverket (RFV) och Socialstyrelsen (SoS) har regeringens uppdrag att utforma ett sektorsövergripande system för löpande uppföljning av resultaten av samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet. Statskontoret skall beredas möjlighet att lämna synpunkter på systemets utformning. AMS, RFV och SoS skall inom ramen för sitt uppdrag bistå Statskontoret med de underlag som Statskontoret behöver för att kunna fullgöra uppdraget att följa upp och utvärdera finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.

Ärendet

Den 1 januari 2004 trädde lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser mellan allmän försäkringskassa, länsarbetsnämnd, kommun och landsting ikraft. I propositionen Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet (2002/03:132) betonas att

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Fredsgatan 8

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-723 11 91

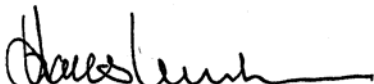
E-post: registrator@social.ministry.se

finansiell samordning skall följas upp och utvärderas på både lokal och nationell nivå. I propositionen anges vidare följande:

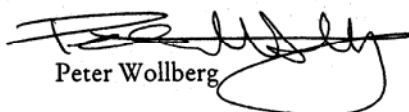
- Samverkansparterna har ansvaret för lokal uppföljning och utvärdering.
- Den myndighet som regeringen bestämmer bör få i uppdrag att svara för den nationella uppföljningen och utvärderingen.
- För en ändamålsenlig redovisning av insatser som bedrivs i samverkan är det angeläget att utveckla sektorsövergripande metoder för uppföljning och utvärdering på både lokal och nationell nivå.
- En kontrollstation bör införas för de första fyra åren av finansiell samordning. Om det vid denna kontroll framkommer att kostnadsramarna inte håller eller att önskade effekter på individnivå inte uppnås bör utformningen av den finansiella samordningen ses över.
- Vid såväl uppföljning som utvärdering skall det anläggas ett jämställdhetsperspektiv.

För att åstadkomma en ändamålsenlig redovisning av samverkansinsatser har AMS, RFV och SoS i regleringsbrevet för år 2004 givits i uppdrag att slutföra arbetet med att utforma ett sektorsövergripande system för löpande uppföljning av resultaten av samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet. Systemet skall utformas på ett sådant sätt att det även kan utgöra en riksomfattande struktur för lokal uppföljning. Systemets utformning skall redovisas senast den 15 april 2004. Systemet skall vara i drift så snart som möjligt under år 2004 för att fullt ut vara infört senast den 1 januari 2005. En lägesbeskrivning för systemets införande skall lämnas senast den 9 augusti 2004. RFV har dessutom givits i uppdrag att redovisa hur de statliga medlen för samverkan och finansiell samordning har använts.

På regeringens vägnar



Hans Karlsson



Peter Wollberg

Kopia till

Finansdepartementet/BA
Näringsdepartementet/A
Arbetsmarknadsutskottet
Socialutskottet
Socialförsäkringsutskottet
Arbetsmarknadsstyrelsen
Riksförsäkringsverket
Socialstyrelsen
Försäkringskassornas förbund
Landstingsförbundet
Svenska Kommunförbundet

