

RAPPORT 2019:1

Samordningsförbundens organisering och verksamhet

En granskning av förbund för finansiell samordning
av rehabiliteringsinsatser

isf

RAPPORT 2019:1

Samordningsförbundens organisering och verksamhet

En granskning av förbund för finansiell samordning
av rehabiliteringsinsatser

En rapport från Inspektionen för socialförsäkringen

Stockholm 2019

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) är en statlig myndighet som arbetar för en rättssäker och effektiv socialförsäkring som är hållbar för samhället och ger trygghet för individen.

ISF:s rapporter har olika fokus:

- *ISF Granskar och analyserar* innehåller en omfattande granskning och analys ur flera olika perspektiv. Avsikten är att presentera så långtgående slutsatser som möjligt och lämna rekommendationer på önskvärda förändringar.
- *ISF Redovisar* presenterar fakta utan att analysera dessa på djupet. Det kan till exempel handla om att redovisa statistik, en rättslig observation eller en sammanställning av existerande kunskap.
- *ISF Kommenterar* fokuserar på att synliggöra något som ISF tycker behöver uppmärksammas. Det kan till exempel handla om att kommentera en pågående debatt, effekterna av rättstillämpningen eller att synliggöra olösta problem.
- *ISF Föreslår* lämnar mer fullständiga och konkreta förslag till ändrade regler eller andra förändringar som skulle kunna få socialförsäkringen att fungera bättre.

Publikationen kan läsas online, laddas ner och beställas på www.inspsf.se

© Inspektionen för socialförsäkringen
Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2019

ISBN: 978-91-88837-30-1

Innehåll

Generaldirektörens förord	11
Sammanfattning	13
Uppdraget	13
Samordningsförbunden ska finansiera insatser för individer som behöver samordnad rehabilitering	13
Det finns samordningsförbund i nästan hela landet	14
Samordningsförbunden leds av en styrelse som utses av medlemmarna	15
Regeringen styr vilka målgrupper de statliga myndigheterna ska verka för att samordningsförbunden prioriterar	16
Medlemmarna bör styra förbunden genom andra formella kanaler än styrelseledamöterna för att undvika rollkonflikter	16
Förbunden växer i storlek och det kan få betydelse för medlemmarnas inflytande	17
Det är parterna som finansierar samordningsförbunden	18
Samordningsförbunden får inte själva bedriva rehabiliteringsinsatser	20
Det finns skäl att se över de statliga myndigheternas uppdrag om att samverka	21
Antalet individer som får stöd och hjälp genom förbunds- finansierade insatser är betydligt färre än antalet som bedömts vara i behov av samordnad rehabilitering	22
Samordningsförbunden ska följa upp och utvärdera sin verksamhet	23
Samordningsförbunden behöver stöd för att kunna upphandla uppföljningar och utvärderingar av de insatser de finansierar	23

1	Inledning	27
1.1	Uppdraget att utvärdera samordningsförbundens organisering och verksamhet	28
1.2	Genomförandet av granskningen	29
1.2.1	Vi har gått igenom hur samordningsförbunden är organiserade.....	29
1.2.2	Samordningsförbundens årsredovisningar och verksamhetsberättelser	30
1.2.3	Registerdata	30
1.2.4	Webbenkät till styrelseledamöter och förbundschefer	31
1.2.5	Intervjuer	33
1.3	Rapportens disposition.....	34
2	Finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser	37
2.1	Samordningsförbund ger parterna en möjlighet att samarbeta	38
2.2	Det finns samordningsförbund i nästan hela landet	39
2.2.1	Antalet samordningsförbund och antalet kommuner som ingår i ett förbund har ökat över tid.....	39
2.3	Finsamlagen beskriver samordningsförbundens uppgifter.....	43
2.3.1	Medlemmarna beslutar om samordningsförbundets organisation och mandat genom förbundsordningen	44
2.4	Regeringen styr de statliga myndigheterna genom instruktioner och regleringsbrev	46
2.4.1	Myndigheternas instruktioner innehåller krav på samverkan i enlighet med Finsamlagen.....	47
2.4.2	Regleringsbreven beskriver målgrupper som de statliga myndigheterna ska verka för att samordningsförbunden ska prioritera	48
2.5	Parterna har olika utgångspunkter eftersom de har olika uppdrag	48

2.5.1	Kommuner och landsting arbetar för vård på lika villkor och för jämlika levnadsvillkor bland befolkningen	49
2.5.2	Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan ska bland annat samordna rehabilitering och prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden.....	51
2.6	Nationella rådet för finansiell samordning ger stöd till samordningsförbunden.....	52
2.7	Ett nationellt nätverk för samordningsförbund bevakar medlemmarnas intressen.....	54
2.8	Samordningsförbunden har egna nätverk på regional nivå	55
3	Organisation och ledning i samordningsförbunden	57
3.1	Det finns inga stora skillnader i de olika samordningsförbundens organisation	57
3.1.1	Styrelsens storlek skiljer sig mellan förbunden.....	58
3.1.2	Kommunerna har flest ledamöter i styrelserna.....	58
3.1.3	Medlemmarna ställer olika höga krav på hur enig styrelsen ska vara när den fattar beslut	59
3.1.4	Styrelseledamöterna upplever att kommunerna har störst inflytande över styrelsens beslut.....	61
3.1.5	Samordningsförbunden växer vilket kan påverka medlemmarnas inflytande och representation	61
3.2	Styrelseledamöternas bakgrund, uppdrag och syn på arbetet i förbunden	62
3.2.1	Styrelseledamöternas bakgrund och erfarenhet.....	63
3.2.2	Styrelseledamöterna upplever att det går bra att samarbeta och tycker att samordningsförbunden använder sina resurser på rätt sätt	63
3.2.3	Styrelsen i ett samordningsförbund ska se till helheten – inte företräda partens intressen	67
3.3	Hur använder medlemmarna olika styrmedel för att påverka förbundens organisation och verksamhet?	70

3.3.1	Medlemmarna använder som regel inte förbundsordningen för att påverka	71
3.3.2	Medlemmarna använder inte alltid möjligheten att påverka genom medlemssamråd.....	72
3.4	Samordningsförbundens interna organisation – det administrativa stödet till styrelsen.....	73
3.4.1	Det operativa arbetet leds av en förbundschef.....	74
3.4.2	Det finns ofta en beredningsgrupp som stöd för förbundschefen	74
4	Socioekonomiska förutsättningar.....	77
4.1	Olika socioekonomiska förutsättningar i samordningsförbundens geografiska område.....	79
4.1.1	Befolkningsunderlag.....	79
4.2	Offentlig försörjning	82
4.2.1	Ersättningar vid ohälsa	86
4.2.2	Ersättning i form av arbetsmarknadsstöd	89
4.2.3	Ersättning i form av ekonomiskt bistånd.....	93
5	Samordningsförbundens finansiering.....	97
5.1	Det är de samverkande parterna som finansierar samordningsförbunden.....	97
5.2	Den totala mängden medel till samordningsförbunden har ökat över tid	98
5.2.1	En majoritet av styrelseledamöterna och förbundscheferna anser att samordningsförbunden borde tilldelas mer medel	100
5.2.2	Styrelseledamöternas och förbundschefernas synpunkter på fördelningen mellan kommun, landsting och staten	102
5.3	Medel som ett förbund inte använder under ett år blir kvar hos förbundet som eget kapital	105
5.4	Den statliga modellen att fördela medel har förändrats över tid	108
5.4.1	Den nya fördelningsmodellen.....	108
5.4.2	De flesta styrelseledamöter anser att modellen för att tilldela medel till förbunden är relativt ändamålsenlig.....	110

5.4.3	Statlig tilldelning av medel under åren 2016–2019	111
5.5	Medel från Europeiska socialfonden	113
6	Hur samordningsförbunden bedriver den verksamhet de finansierar	115
6.1	Samordningsförbundens uppgift	115
6.1.1	Insatser som riktas direkt till individer	116
6.1.2	Insatser som riktar sig till parterna för att stärka samverkan	119
6.1.3	Samordningsförbunden finansierar både projekt och långsiktiga satsningar	120
6.1.4	Parternas medarbetare arbetar i olika utsträckning i insatser	124
6.1.5	Försäkringskassan har reviderat sina riktlinjer under 2018	126
6.1.6	Det finns skäl att se över Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens uppdrag om att samverka	129
7	Den förbundsfinansierade verksamheten i siffror	131
7.1	Målgruppen för finansiell samordning	132
7.1.1	Vad anser styrelsemedlemmarna och förbundscheferna om målgruppen?	134
7.2	Antal registrerade deltagare i individinriktade insatser och deltaganden i strukturövergripande insatser har varierat över tid	135
7.2.1	Fördelning av medel på individinriktade respektive strukturövergripande insatser	138
7.3	Deltagarna i de individinriktade insatserna	138
7.3.1	Fler kvinnor än män får del av de individinriktade insatserna	139
7.3.2	Andelen unga dominerar bland deltagarna	140
7.3.3	Generellt har deltagarna låg utbildningsnivå – kvinnorna har något högre utbildningsnivå än män	142
7.3.4	Tiden som individer deltar i insatser varierar	146

7.3.5	Förbunden arbetar i olika hög utsträckning med jämställdhetsfrågor	147
7.3.6	Så här ser styrelsemedlemmar och förbundschefer på effektiviteten i samordningsförbundens insatser.....	147
7.3.7	Vilken nytta gör samordningsförbunden?	148
7.3.8	Inriktningen på den verksamhet som förbunden finansierar ser ut att sammanfalla väl med de målgrupper som regeringen lyfter fram i regleringsbreven	149
8	Uppföljning och utvärdering på lokal och nationell nivå.....	151
8.1	Samordningsförbundens verksamhet ska följas upp både på nationell och lokal nivå.....	152
8.1.1	Nationella uppföljningar och utvärderingar	152
8.1.2	Varje samordningsförbund ska följa upp och utvärdera resultat på lokal nivå.....	154
8.2	Uppföljning och utvärdering genom uppföljningssystemet SUS	157
8.2.1	Registreringar i uppföljningssystemet SUS ska göras löpande.....	158
8.2.2	Uppföljningssystemet SUS har brister	160
8.2.3	Uppföljningssystemet SUS och samordningsförbundens årsredovisningar innehåller delvis olika uppgifter om antalet deltagare	162
8.2.4	Den fortsatta utvecklingen av uppföljningssystemet SUS är viktig	164
8.3	Nationella nätverket för samordnings-förbund har tagit fram ett verktyg för att följa upp och utvärdera insatser	166
9	Slutsatser, förslag och rekommendationer	169
9.1	Samordningsförbunden växer i storlek och det kan få betydelse för medlemmarnas inflytande	170
9.2	Medlemmarna bör styra genom formella kanaler för att undvika rollkonflikter	171
9.3	Parter och medlemmar bör se till att samordnings-förbundens egna kapital omsätts i verksamhet	172

9.4	Det finns skäl att se över hur de statliga myndigheternas uppdrag att samverka är utformat.....	173
9.5	Möjligheten till långsiktig finansiering av framgångsrika insatser behöver säkerställas	174
9.6	Uppföljningssystemet SUS behöver utvecklas och fler deltagare bör kunna registreras med personuppgifter	175
9.7	En rådgivande grupp av experter på uppföljning och utvärdering bör knytas till Nationella rådet	176
	Referenser	177
	Bilaga 1 Tidigare utvärderingar och rekommendationer av finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.....	183
	Bilaga 2 Enkätstudien.....	187
	Bilaga 3 Samordningsförbund vid slutet av år 2018	199
	Bilaga 4 Fördelningen för försörjningsmåttets olika delar på förbunds nivå	207

Generaldirektörens förord

Det finns många människor i vårt samhälle som har omfattande behov av rehabilitering och stöd för att kunna ta sig in i eller tillbaka till arbetslivet. Det kan bero på att de har medicinska eller psykosociala problem, och handlar ofta om människor med en sammansatt problembild. Inte sällan behöver dessa personer få stöd och hjälp från flera aktörer för att helt eller delvis kunna försörja sig själva.

Kommuner, landsting, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har sedan 2004 möjlighet att tillsammans bilda samordningsförbund för att finansiera insatser som riktar sig just till de personer som behöver stöd från flera aktörer. Det finns samordningsförbund i nästan hela landet, och konstruktionen gör det möjligt att anpassa förbundens verksamhet efter lokala förutsättningar och behov.

De ingående parterna i förbunden bidrar gemensamt med finansiella medel. Det är en omfattande satsning och handlar sammantaget om stora belopp. Samtidigt kan framgångsrika rehabiliteringsinsatser både öka livskvaliteten för de människor som får del av insatserna och leda till minskade kostnader för de samverkande parterna på längre sikt. Totalt sett handlar det alltså om en verksamhet som på sikt kan innebära en stor samhällsvinst, både ur ett mänskligt och ur ett ekonomiskt perspektiv. Det är därför viktigt att veta att resurserna används på ett sätt som gör så stor nytta som möjligt för de grupper som får del av insatserna.

År 2017 fick ISF i uppdrag av regeringen att utvärdera samordningsförbundens verksamhet. I denna rapport beskriver vi den första delen av granskningen, där vi fokuserar på samordningsförbundens organisering och verksamhet. Vi kommer inom kort att publicera en rapport som svarar på den andra delen av regeringsuppdraget där vi beskriver effekterna av samordningsförbundens verksamhet på kommunnivå. Den tredje, och kanske viktigaste delen av uppdraget, handlar om att

beskriva effekterna av samordningsförbundens verksamhet på individnivå och ska slutrapporteras först den 1 december 2021. Det innebär att det ännu är för tidigt att uttala sig om vilka effekter insatserna faktiskt har. Men den granskning som vi redovisar nu visar att de samverkande parterna själva bedömer att de insatser som samordningsförbunden finansierar riktar sig till målgrupper som har stort behov av samordnat stöd. Deras bedömning är också att samverkansinsatserna gör nytta för de människor som tar del av dem. Mycket tyder dessutom på att det är långt fler personer än de som får del av samordningsinsatser i dag som skulle ha behov av sådana insatser. Det är därför angeläget att samverkan fungerar bra och att insatserna når de grupper som behöver ett samordnat stöd.

I denna rapport visar vi att det finns flera utmaningar som behöver hanteras för att samverkan ska kunna nå sin fulla potential och vara ett effektivt stöd för människor som har ett omfattande behov av rehabilitering och stöd. Det handlar både om hur samordningsförbunden är organiserade och hur de ingående parterna ser på sitt uppdrag.

Rapporten har skrivits av Ann-Christin Jans (projektledare), Mats Bengtsson, Irene Bergqvist, Lisa Widén och Jonas Thelander. Även Marcela Cohen Birman, Sabine Brattgård, Maria Denker, Nina Granqvist, Ola Leijon, Jenny Lindblad, Martin Söder samt Tristan Norman, har under olika faser arbetat med granskningen.

Stockholm och Göteborg i februari 2019

Catarina Eklundh Ahlgren

Sammanfattning

Uppdraget

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera samordningsförbundens organisering och verksamhet.¹ Utvärderingen består av tre fristående delar:

- samordningsförbundens organisering och verksamhet
- effekter av samordningsförbundens verksamhet på kommunnivå
- effekter av samordningsförbundens verksamhet på individnivå.

Denna rapport omfattar den första delen av uppdraget och analyserar särskilt huvudmännens prioriteringar i förhållande till samordningsförbundens organisering och verksamhet. Vi kartlägger förbundens organisation och verksamhet för att visa hur den finansiella samordningen ser ut.

Samordningsförbunden ska finansiera insatser för individer som behöver samordnad rehabilitering

Sedan den 1 januari 2004 gäller lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser, Finsamlagen. Denna gör det möjligt för kommuner, landsting, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan att samverka finansiellt inom rehabiliterings-

¹ Uppdrag angående utvärdering av samordningsförbundens verksamhet (S2017/02622/SF).

området. Tillsammans kan de fyra parterna bilda samordningsförbund och samverka utifrån lokala förutsättningar och behov.

Samordningsförbunden är en arena där parterna kan mötas och arbeta tillsammans för att individer ska få det stöd och den rehabilitering som ger dem möjlighet att försörja sig själva. Målgruppen består av individer med medicinska, psykiska, sociala och arbetsmarknadsrelaterade problem som behöver stöd från flera aktörer. Förbunden bedriver ingen egen rehabiliteringsverksamhet utan finansierar insatser som parterna ansvarar för. Förbunden stödjer också aktiviteter som syftar till att få samarbetet mellan parterna att fungera mer effektivt.

Det är frivilligt för kommuner och landsting att samverka genom samordningsförbund. Men i Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans respektive instruktion framgår att de båda myndigheterna ska bedriva finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser enligt Finsamlagen.

Konstruktionen med fyra parter som ska samverka för att ge ett effektivt stöd till individer, som många gånger står långt från arbetsmarknaden, kräver ett stort engagemang hos alla inblandade. Grundtanken med den finansiella samordningen genom samordningsförbund är att parterna ska kunna göra mer tillsammans för individer med behov av stöd än vad var och en kan göra i sin egen myndighetsroll.

Det finns samordningsförbund i nästan hela landet

De första samordningsförbunden bildades i slutet av år 2004 och i dag finns det 83 samordningsförbund där 260 av Sveriges 290 kommuner ingår i något förbund. Vid slutet av år 2017 bodde knappt 95 procent av Sveriges befolkning i en kommun som är medlem i ett förbund. De kommuner som inte ingår i förbund finns främst i Norrbotten, Västerbotten och Stockholms län. Därutöver är det enstaka kommuner i Skåne, Kronoberg och Östergötland som inte ingår i förbund.

Förbunden är olika stora, både till yta och till antal invånare och i många förbund ingår flera kommuner. Andelen invånare som är beroende av offentlig försörjning skiljer sig åt mellan förbunden men

skillnaden är också stor mellan olika kommuner inom de förbund som består av flera kommuner.

Både en webbenkät och intervjuer som vi har genomfört visar att såväl styrelseledamöter som förbundschefer i förbunden har en positiv bild av förbunden och de insatser de finansierar. Många framhåller att förbunden är en viktig arena för de samverkande parterna. Genom enkäten och våra intervjuer har vi fångat upp synpunkter om att samordningsförbunden borde kunna användas till mer och få ett bredare uppdrag.

Samordningsförbunden leds av en styrelse som utses av medlemmarna

När ett samordningsförbund bildas blir de fyra parterna: kommun, landsting, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, medlemmar i förbundet. Medlemmarna beslutar själva om hur förbundet ska organisera sig och dess inriktning på verksamheten. Antalet medlemmar i ett förbund kan vara större än antalet parter eftersom flera kommuner och landsting kan vara medlemmar i ett och samma förbund.

I de förbund där en av parterna har flera medlemmar, vanligtvis kommunen, representeras dessa antingen av en av medlemmarna eller så är samtliga medlemmar var för sig representerade i styrelsen med en ordinarie ledamot. Styrelsens ledamöter ska vara ledamöter i antingen kommun- eller landstingsfullmäktige, eller anställda vid Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan.

Styrelsen har både mandat och ansvar att fatta beslut om förbundets verksamhet och se till att besluten genomförs.² Samtidigt är styrelsen ansvarig för förbundets verksamhet inför medlemmarna i förbundet.

² 10 § andra stycket Finsamlagen.

Regeringen styr vilka målgrupper de statliga myndigheterna ska verka för att samordningsförbunden prioriterar

Regeringen har under perioden 2011–2018 gett Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan i uppdrag att verka för att samordningsförbunden prioriterar samordnade rehabiliteringsinsatser för särskilda grupper. Under åren 2017 och 2018 skulle myndigheterna prioritera långtidssjukskrivna, unga med aktivitetsersättning och unga med funktionsnedsättning.

Medlemmarna bör styra förbunden genom andra formella kanaler än styrelseledamöterna för att undvika rollkonflikter

Styrelsen i ett samordningsförbund har ett självständigt ansvar för verksamheten i förbundet som är skilt från den medlem som har utsett ledamoten. Men styrelseledamöterna kan hamna i en rollkonflikt om den egna organisationens behov och intressen skiljer sig från de behov som förbundet identifierar lokalt. Därför anser vi att medlemmarna inte ska ge styrelseledamöterna i uppdrag att styra förbundets verksamhet mot särskilda målgrupper. Det är i stället mer lämpligt att medlemmarna för fram sina åsikter och önskemål via medlems- eller budgetsamråd. De personer som representerar de olika medlemmarna vid dessa samråd har inte samma ansvar för förbundets verksamhet som en styrelseledamot. Deras uppgift är att företräda den egna organisationens intressen, i samverkan med övriga parter.

För att undvika eventuella rollkonflikter rekommenderar vi parterna att vara tydliga med att deras styrelseledamöter inte bör agera som företrädare för den egna medlemmen. Medlemmarnas främsta kanal för att påverka förbunden kan inte och ska inte vara styrelseledamoten.

Styrelseledamöterna ska inte tillvarata intressen hos den part som har utsett dem, utan deras uppgift är att bedriva verksamheten på ett sådant sätt att syftet med den finansiella samordningen uppnås.³

³ Prop.2002/2003:132 *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, s. 88.

Om medlemmarna använder sig av medlemssamråd, med andra representanter än styrelseledamöterna, för att påverka förbundens verksamhet och inriktning uppgraderas sannolikt samrådets betydelse och styrningen av förbunden blir mer förenlig med regeringens intentioner.

Förbunden växer i storlek och det kan få betydelse för medlemmarnas inflytande

Förbunden har vuxit över tid. Det beror på att många av förbunden har utökats med en eller flera kommuner eller ombildats genom sammanslagningar av förbund. Antalet förbund har legat på samma nivå och till med minskat sedan år 2010 trots att antalet kommuner som är medlemmar i förbund har ökat.

När förbund består av många kommuner finns det en risk att balansen mellan parternas inflytande påverkas. År 2016 hade fler än hälften av förbunden mer än en ordinarie kommunal styrelseledamot och i cirka en femtedel av förbunden var de kommunala ledamöterna i majoritet. Detta talar för att kommunernas inflytande kan öka genom att förbunden omfattar många kommuner. Men det är inte givet att den part som har flest ledamöter i styrelsen också får störst inflytande över styrelsens beslut. Medlemmarna kan nämligen skriva in i förbundsordningen att särskilt viktiga beslut ska fattas med kvalificerad majoritet. På så sätt kan medlemmarna reglera att en större andel av styrelsen behöver vara överens för att ett beslut ska kunna fattas. Detta har också skett i några av de förbund där många kommuner är medlemmar.

Vi bedömer att frågan om inflytande i styrelsen, kan vara en utmaning när många kommuner ingår i samma förbund och om parternas intressen skiljer sig från varandra. Ett sätt att försöka säkerställa en jämn balans för parternas inflytande i styrelsen, är att medlemmarna använder förbundsordningen för att reglera att vissa speciellt viktiga frågor ska fattas med kvalificerad majoritet.⁴ Men Finsamlagen refererar till kommunallagen och enligt denna kan inte medlemmarna reglera i förbundsordningen *vilka* ledamöter som ska vara närvarande och att vissa beslut endast kan fattas med kvalificerad majoritet av parterna. Vi är medvetna om att en reglering i form av kvalificerad

⁴ 9 § 4 och 6 Finsamlagen.

majoritet kanske inte är tillräckligt för att parterna, som Finsamlagen ser ut idag, ska få en jämlik möjlighet att påverka besluten om det är en styrelse med många kommunala ledamöter. Utvecklingen går mot större förbund och om det finns olika intressen i styrelsen är det risk för att det blir en obalans mellan parterna.

Vi rekommenderar därför att regeringen ser över om frågan om beslutsförhet i samordningsförbundens styrelser kan regleras i annan ordning än med hänvisning till kommunalagen.

Det är parterna som finansierar samordningsförbunden

Samordningsförbunden finansieras gemensamt av kommun, landsting och staten. Staten står för hälften av finansieringen medan kommunerna respektive landstingen står för en fjärdedel vardera.⁵ Om flera kommuner är medlemmar i samma förbund är de tillsammans en part och var och en av kommunerna bidrar då på det sätt som de kommer överens om. Detsamma gäller om flera landsting är medlemmar i samma förbund. Den part som bidrar med lägst belopp avgör den totala tilldelningen av medel till samordningsförbundet eftersom andelarna som respektive part ska bidra med är reglerad i Finsamlagen. Försäkringskassans fördelningsmodell, som vi skriver om lite senare i sammanfattningen, kommer sannolikt att successivt påverka utvecklingen av hur mycket medel de olika förbunden får totalt från parterna.

Försäkringskassan fördelar de statliga medlen till samordningsförbunden men samråder med Arbetsförmedlingen på nationell nivå innan myndigheten fattar beslut om den statliga tilldelningen. I dagsläget fördelar Försäkringskassan cirka 335 miljoner kronor till förbunden varje år, vilket innebär att samordningsförbunden får cirka 670 miljoner kronor totalt.

⁵ 5 § Finsamlagen.

Ny modell för att fördela medel uppskattas av samordningsförbunden

Fram till år 2015 fick förbunden ansöka om medel. Tilldelningen byggde då på förbundens ansökningar och hur mycket de hade fått tidigare år. Men behovet ökade av en mer transparent och långsiktig modell i takt med att allt fler kommuner valde att gå med i ett samordningsförbund och att fler förbund bildades.

En sådan modell för att fördela medel har tagits fram i samarbete mellan Försäkringskassan och Nationella rådet för finansiell samordning (Nationella rådet) i dialog med förbunden. Modellen baseras på storleken på befolkningen i arbetsför ålder och på ett försörjningsmått som omfattar utbetalda offentliga ersättningar vid ohälsa, i form av arbetsmarknadsstöd samt ekonomiskt bistånd. Modellen infördes vid fördelningen av medel för år 2016.

Mer än hälften av de styrelseledamöter och förbundschefer som har svarat på vår webbenkät anser att modellen är ganska eller mycket ändamålsenlig.

En majoritet av styrelseledamöterna och förbundscheferna anser att samordningsförbunden borde tilldelas mer medel

Av svaren på vår webbenkät framgår att synen på hur mycket medel som borde tilldelas samordningsförbunden varierar beroende på vilken part de som svarar kommer ifrån. Runt 75 procent av de svarande från landstingen och drygt 60 procent från kommuner anser att samordningsförbunden borde få lite mer eller mycket mer medel. Bland de svarande från de statliga myndigheterna anser cirka 50 procent att förbunden borde få lite mer eller mycket mer medel. Bland förbundscheferna anser 77 procent att förbunden borde få mer medel.

Flera samordningsförbund har samlat på sig ett stort eget kapital

När medlemmarna har betalat ut sina årliga bidrag till förbunden är dessa medel förbundets egna, eftersom varje förbund är en egen juridisk person. Sammantaget hade förbunden vid utgången av år 2017 ett eget kapital på totalt 230 miljoner kronor. Men dessa medel var mycket ojämnt fördelade mellan förbunden. Knappt en fjärdedel av förbunden hade cirka hälften av beloppet.

Vi har förståelse för att förbunden behöver ha ett visst eget kapital. Men vi tycker att den sammantagna storleken på det egna kapitalet är problematisk. Problemet är att de medel som medlemmarna bidrar med till förbunden inte omsätts i verksamhet i tillräckligt snabbt takt. Detta trots att det finns individer som behöver stöd som inte kan tillgodoses inom en parts ordinarie verksamhet. Frågan är viktig för samtliga parter och medlemmar i förbunden, eftersom alla bidrar med medel. Utmaningen är förstås extra stor för de förbund som har stort eget kapital.

Vi rekommenderar medlemmarna att se till att förbundens medel omsätts i verksamhet. Det kan förslagsvis ske genom minskad tilldelning av medel till de förbund som har ett stort eget kapital. Vi föreslår också att Nationella rådets rekommendation om rimlig storlek på eget kapital används vid bedömningen av vad som är rimlig storlek på det egna kapitalet.

Samordningsförbunden får inte själva bedriva rehabiliteringsinsatser

Den centrala uppgiften för ett samordningsförbund är att finansiera insatser för att personerna i målgruppen ska förbättra eller återfå sin förmåga till förvärvsarbete. Ett förbund får inte bedriva någon egen rehabiliteringsverksamhet. Förbunden finansierar därför insatser som de samverkande parterna ansvarar för.

Vår granskning visar att det kan vara svårt att få medlemmarna i ett förbund att ta över insatser när förbundets finansiering av verksamheten upphör. Det gäller framförallt insatser som finns i gränslandet mellan parternas ordinarie uppdrag. Intervjuerna visar att en långsiktigt stabil finansiering från förbundet är avgörande så länge det finns ett behov av insatser som befinner sig i gränslandet mellan två eller flera myndigheter. Om inte förbunden fortsätter att finansiera de projekt som ingen part vill eller kan ta över hela ansvaret för, uppstår en risk för att projekt läggs ner och att investeringar i metodutveckling och individer inte tas tillvara. Det är rimligt att det finns en målsättning om att varje insats som påbörjas ska kunna implementeras i någon av medlemmarnas ordinarie verksamhet. Det är också rimligt att en sådan målsättning är klarlagd vid tiden för styrelsens beslut. Berörda parter i förbundet bör på ett tidigt stadium

behandla frågan om vilka möjliga vägar som finns för att implementera en insats. Vi anser att det är viktigt att säkerställa att det finns en långsiktig finansiering av framgångsrika insatser som befinner sig i gränslandet mellan två eller flera myndigheter, så länge behovet av insatsen kvarstår. Samtidigt måste förbunden förhålla sig till att de inte själva får bedriva insatser i egen regi. Berörda parter behöver behandla frågan om vilka möjliga vägar som finns för att uppnå en långsiktig finansiering för insatser som befinner sig i gränslandet och därför inte kan implementeras hos någon av parterna. Frågan är en utmaning för både parterna och förbunden.

Det finns skäl att se över de statliga myndigheternas uppdrag om att samverka

Parterna bidrar i varierande utsträckning med personal i de insatser som förbunden finansierar. Personalen som arbetar i insatserna kommer från olika delar av medlemmarnas organisationer. Vår granskning visar att det finns en utbredd uppfattning om att de statliga myndigheternas vilja och förmåga att bidra med medarbetare i samverkan har minskat. Det kan vara svårt att bemanna de insatser som styrelsen har beslutat att finansiera, vilket minskar möjligheten att genomföra de planerade insatserna. Vi bedömer att samordningsförbundens legitimitet och effektivitet hotas om inte alla parter medverkar till samordningen på ett likvärdigt sätt.

Under hösten 2018 har Försäkringskassan reviderat sina riktlinjer för hur myndigheten ska bedriva samverkan genom samordningsförbund. I samband med intervjuer under hösten, framförallt inom ramen för ISF:s tredje deluppdrag om samordningsförbunden, har vi sett exempel på hur Försäkringskassans reviderade riktlinjer fått genomslag lokalt i bland annat arbetssätt och möjligheten att bedriva individinriktade insatser som finansieras av förbunden. Förtydligandet och tolkningen av vad medarbetare får utföra för arbetsinsatser har i dessa fall medfört att Försäkringskassans medarbetare fått en snävare roll nu än tidigare.

Variationen i tolkningen av Försäkringskassans reviderade riktlinjer, och de konsekvenser som dessa har fått i flera förbund, är problematisk. Utvecklingen visar också att samverkan kan vara skör och att det kan få stora konsekvenser för arbetet i förbunden när riktlinjer

tolkas på olika sätt. Ytterst är det de individer som är i behov av samordnad rehabilitering som riskerar att drabbas.

Mot bakgrund av den utveckling som vi har sett under granskningens gång, det vill säga att de statliga parterna i samverkansarbetet verkar dra sig tillbaka på vissa håll, anser vi att det finns skäl att se över hur uppdraget att samverka är formulerat i myndigheternas instruktioner. Utöver att uppnå en effektiv användning av tillgängliga resurser bör myndigheterna också verka för en stabil och god samverkan över tid.

Antalet individer som får stöd och hjälp genom förbundsfinansierade insatser är betydligt färre än antalet som bedömts vara i behov av samordnad rehabilitering

Uppgifter om deltagare i insatser som finansieras av förbunden finns i uppföljningssystemet SUS (Sektorsövergripande system för uppföljning av samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet). Där registreras både deltagare i individinriktade insatser och deltaganden i insatser som vänder sig till medarbetare hos parterna.

Under år 2017 var det totalt 28 500 deltagare som deltog i de individinriktade insatserna. Det motsvarar 11 procent av det antal personer som regeringen i förarbetena bedömde behöver sådana insatser (280 000 personer). Samtliga förbundschefer som vi har intervjuat framhåller att behovet av stöd och hjälp är långt mycket större än vad förbunden förmår att finansiera.

Den statistik som finns tillgänglig visar att fler kvinnor än män tar del av de insatser som finansieras av förbunden. Statistiken visar också att unga är överrepresenterade och att deltagarna generellt har en låg utbildningsnivå. Nästan 90 procent av deltagarna hade offentlig försörjning innan de påbörjade en insats.

Samordningsförbunden ska följa upp och utvärdera sin verksamhet

Samordningsförbunden ska lokalt följa upp och utvärdera de rehabiliteringsinsatser de finansierar.⁶ Förarbetena till Finsamlagen säger också att regeringen ska utse den myndighet som ska ansvara för den nationella uppföljningen och utvärderingen.⁷ Försäkringskassan har i uppdrag att till regeringen varje år redovisa målgrupper och resultat för de insatser som finansieras av förbunden.⁸ Däremot har Försäkringskassan inget uppdrag om att utvärdera samordningsförbunden och den verksamhet de finansierar.

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har också ett gemensamt uppdrag att redovisa hur de arbetar för att samordningsförbunden ska prioritera att finansiera insatser för långtidssjukskrivna, unga med funktionsnedsättning och unga som har aktivitetsersättning i syfte att stärka kvinnors och mäns förmåga till förvärsarbete.⁹

Samordningsförbunden behöver stöd för att kunna upphandla uppföljningar och utvärderingar av de insatser de finansierar

Finsamlagen säger att förbunden själva ska ansvara för lokal uppföljning och utvärdering. Men förbunden behöver särskild kompetens för att genomföra dessa utvärderingar och därför kommer de sannolikt att behöva upphandla sådana tjänster.

Att upphandla externa uppföljningar och utvärderingar kräver i sig som regel mycket god kompetens inom området för att kunna formulera nödvändiga kvalitetskrav. Kompetens inom området krävs också för att kritiskt kunna bedöma det arbete som utförs av den externa leverantören.

Utan denna kompetens finns det risk för att uppföljningar och utvärderingar inte blir tillräckligt ändamålsenliga. Men vi anser inte att det är rimligt att kräva att denna kompetens ska finnas hos de enskilda förbunden. Av den anledningen rekommenderar vi att

⁶ 7 § 5 Finsamlagen.

⁷ Prop. 2002/03:132, *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, s. 103.

⁸ Regleringsbrev för Försäkringskassan avseende budgetåret 2018.

⁹ Regleringsbrev för Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen avseende budgetåret 2018.

Nationella rådet knyter till sig en grupp av rådgivande experter på utvärdering som förbunden kan vända sig till när de ska upphandla uppföljningar och utvärderingar.

Förutsättningarna för uppföljning och utvärdering genom uppföljningssystemet SUS behöver förbättras

Uppföljningssystemet SUS är ett system som ska göra det möjligt att följa upp resultaten av samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet. Försäkringskassans återslag till regeringen för år 2017 visar att det finns brister i SUS. Dessa handlar framför allt om att insatser eller åtgärder inte registreras, att det finns eftersläpningar i registreringen och att begrepp och kategoriseringar av olika typer av insatser vid registreringar i SUS tolkas på olika sätt av olika förbund.¹⁰

För att försöka få en uppfattning om tillförlitligheten i SUS har vi gått igenom förbundens årsredovisningar för år 2016. Vi har jämfört informationen om deltagare i årsredovisningarna med antal registrerade deltagare i SUS. Jämförelsen visar att det finns förbund som redovisar fler deltagare i SUS än i årsredovisningarna, men också det motsatta, det vill säga att en del förbund redovisar fler deltagare i sina årsredovisningar än i SUS. Våra iakttagelser tyder på att det fortfarande finns en underrapportering i SUS men också att förbunden inte synliggör hela sin verksamhet i årsredovisningarna.

En relativt stor andel av deltagarna i individinriktade insatser registreras i SUS utan personuppgifter (anonymt eller som en antalsuppgift i en så kallad volyminsats). Vi bedömer att detta till en del kan förklaras med att deltagaren måste lämna sitt samtycke för att personuppgifter ska kunna registreras. Behovet av att skydda enskilda deltagares personliga integritet måste vägas mot hur personuppgifter ska få hanteras i SUS. Ur uppföljnings- och utvärderingssynpunkt är det problematiskt att inte fler deltagare registreras med personuppgifter. De resultat och effekter som kan följas upp och utvärderas kommer då att baseras på ett mindre antal deltagare än vad som har deltagit i insatserna. Våra intervjuer med ett antal förbundschefer visar också att de vill kunna använda SUS till mer än vad de kan i dag och önskar en utbyggnad av systemet.

¹⁰ Försäkringskassan, *Uppföljning av samordningsförbundens insatser, redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2017*, s. 8.

Försäkringskassan har vid upprepade tillfällen uppmärksammat regeringen på behovet av att se över kravet på samtycke för registrering av personuppgifter i SUS. Dels genom en framställan till regeringen år 2006,¹¹ dels i rapporten *Förstärkt stöd för personer som är långtidssjukskrivna och unga med aktivitetsersättning*.¹²

Vi rekommenderar att regeringen ger Försäkringskassan i uppdrag att ytterligare utveckla och anpassa uppföljningssystemet SUS, i samråd med samordningsförbunden och samverkansparterna. Målet är att göra SUS mer heltäckande så att det bättre tillgodoser förbundens behov och är relevant för framtida uppföljningar på nationell nivå. För att öka värdet, både för förbunden och för framtida uppföljningar på nationell nivå, bör SUS utökas med information om deltagarnas grad (partialitet) av sjukskrivning, aktivitetsersättning, sjukersättning och arbetslöshet samt förändringar i dessa. Det ska vara obligatoriskt att registrera uppgifter om både individinriktade och strukturövergripande insatser. Det ska också gå att ta ut tillförlitlig ekonomisk information om budget, utfall och administrativa kostnader.

Vi anser också att regeringen bör se över om det är lämpligt och möjligt att skapa förutsättningar för att registrera personuppgifter i SUS utan samtycke i syfte att underlätta arbetet med att uppnå ett mer tillförlitligt register.

¹¹ Försäkringskassan, *Framställan om ändring av förordning (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration samt ny förordning avseende system för uppföljning av samverkan inom rehabiliteringsområdet (SUS)*, Dnr. 2838/2004.

¹² Försäkringskassan, *Åtgärder för att förstärka stödet till långtidssjukskrivna och unga med aktivitetsersättning i samverkan genom samordningsförbund, återrapportering enligt regleringsbrev för 2016*, s. 14.

1 Inledning

Den 1 januari 2004 trädde lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser, Finsamlagen, i kraft. Finsamlagen gör det möjligt för kommuner, landsting, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan att samverka finansiellt inom rehabiliteringsområdet. Tillsammans bildar de fyra parterna ett samordningsförbund och samverkar utifrån lokala förutsättningar och behov. I dagsläget finns det 83 samordningsförbund i Sverige.

Samordningsförbunden är en arena där parterna kan mötas och arbeta tillsammans för att individer ska få det stöd och den rehabilitering som ger dem möjlighet att försörja sig själva. Målgruppen består av individer med medicinska, psykiska, sociala och arbetsmarknadsrelaterade problem som behöver stöd från flera aktörer.

Förbunden bedriver ingen egen rehabiliteringsverksamhet utan finansierar insatser som parterna ansvarar för. Förbunden stödjer också aktiviteter som syftar till att få samarbetet mellan parterna att fungera mer effektivt.

1.1 Uppdraget att utvärdera samordningsförbundens organisering och verksamhet

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera samordningsförbundens organisering och verksamhet.¹³ Utvärderingen består av tre fristående delar:

- Samordningsförbundens organisering och verksamhet.
- Effekter av samordningsförbundens verksamhet på kommunnivå.
- Effekter av samordningsförbundens verksamhet på individnivå.

Denna rapport gäller den första delen av uppdraget och omfattar särskilt en analys av huvudmännens prioriteringar i förhållande till samordningsförbundens organisering och verksamhet. Här kartlägger vi förbundens organisation och verksamhet för att visa hur den finansiella samordningen ser ut. Vi beskriver bland annat förbunds- chefens anställning, styrelsens sammansättning, antal anställda, verksamheten, vilka målgrupper förbunden riktar sig till samt de insatser som förbunden prioriterar – individinriktade och struktur- övergripande. Vi redovisar också en analys av övergripande regelverk och styrande dokument. Dessutom redogör vi för en enkätstudie riktad till styrelseledamöter och förbundschefer.

Den andra delen av uppdraget omfattar en utvärdering av de samman- tagna effekterna av samordningsförbundens verksamhet på kommun- nivå under tidsperioden 2004–2016. Utvärderingen studerar om målgrupperna för förbundens verksamhet kommer närmare arbets- marknaden i de kommuner där förbunden är verksamma genom att undersöka hur andelen individer som har offentlig försörjning påverkas. Denna del av utvärderingen ska ISF redovisa senast den 15 mars 2019.¹⁴

Den tredje och sista delen av uppdraget består av en effektutvärdering av samordningsförbundens verksamhet på individnivå. För att kunna skatta orsaksförhållandena (kausala effekter) av förbundens verk-

¹³ Uppdrag angående utvärdering av samordningsförbundens verksamhet (S2017/02622/SF).

¹⁴ Ändring av uppdrag angående utvärdering av samordningsförbundens verksamhet (S2018/04767/SF).

samhet på individnivå kommer utvärderingen att genomföras med en experimentell ansats. Individer ur förbundens målgrupp kommer att slumpas (randomiseras) till en behandlingsgrupp eller en kontrollgrupp. Behandlingsgruppen kommer snabbt att få del av förbundsfinansierade insatser medan individer i kontrollgruppen kommer att få vänta på detta i cirka 6 månader. Utvärderingen innefattar dels en pilotverksamhet som genomförts under år 2018 och en större randomiserad utvärdering som är planerad att genomföras under 2019. Pilotverksamheten har delredovisats den 1 december 2018. En delredovisning av den stora utvärderingen ska göras den 1 december 2020 och en slutredovisning av hela utvärderingen ska göras den 1 december 2021.

Samordningsförbunden har tidigare utvärderats och studerats av Statskontoret, ISF och riksdagens socialförsäkringsutskott.¹⁵

1.2 Genomförandet av granskningen

I den del av granskningen som presenteras i denna rapport har vi i vissa delar utgått från de förhållanden som gällde för samordningsförbunden år 2016. Det innebär att delar av redovisningen baserar sig på dokument och statistik som gällde år 2016. Men i många fall finns material och kommentarer även för åren 2017 och 2018.

1.2.1 Vi har gått igenom hur samordningsförbunden är organiserade

Vi har gått igenom de dokument som styr förbunden, nämligen de förbundsordningar som gällde år 2016. Vi har utifrån dessa bland annat sammanställt uppgifter om förbundens styrelser och om hur förbundsordningarna reglerar styrelsens beslutsföret.

¹⁵ Se bilaga 1: Tidigare utvärderingar av samordningsförbunden.

1.2.2 Samordningsförbundens årsredovisningar och verksamhetsberättelser

Vi har använt samordningsförbundens årsredovisningar och verksamhetsberättelser för åren 2016 och 2017 för att kartlägga

- vilken part som innehar ordförandeposten i styrelsen (2016)
- förbundens bemanning och kanslifunktion (2016)
- hur antalet redovisade deltagare i individinriktade insatser och antalet redovisade deltaganden i strukturövergripande insatser överensstämmer med inrapporteringen i uppföljningssystemet SUS¹⁶ (2016)
- i vilken egenskap styrelseledamöter undertecknar årsredovisningarna – personligen eller med myndighetens namn (2017).

1.2.3 Registerdata

För att genomföra granskningen har vi hämtat in registerdata från flera olika myndigheter och källor:

- Försäkringskassan, när det gäller sjukpenning, långtids-sjukskrivningar, aktivitetsersättning och sjukersättning.
- Arbetsförmedlingen när det gäller information om arbetslöshet med mera.
- Uppgifter om försörjningsmått och helårsekvivalenter som SCB beräknar och som finns tillgängligt på Finsams hemsida. Försörjningsmåttet innehåller uppgifter om utbetalningar i form av offentlig försörjning. Måttet redovisas som ett samlat mått men också uppdelat på offentlig försörjning till följd av Ohälsa, i form av Arbetsmarknadsstöd samt Ekonomiskt bistånd. I samband med att SCB tar fram uppgifter om försörjningsmåttet beräknar man också helårsekvivalenter. Helårsekvivalenterna utgår från antalet ersatta dagar och visar antalet individer med full ersättning under ett helt år (partiella

¹⁶ SUS står för Sektorsövergripande system för uppföljning av samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.

ersättningar är omräknade till hela personer). Vår analys i kapitel 4 baserar sig på dessa ekvivalenter.

- Statistiska centralbyrån (SCB), för uppgifter om befolkning, ålder och utbildning.

Vi har också hämtat uppgifter om förbundsfinansierade insatser från uppföljningssystemet SUS. SUS är ett sektorsövergripande system för uppföljning av samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet som Försäkringskassan administrerar. Uppgifterna som gäller år 2016 är hämtade från SUS under april 2018.

1.2.4 Webb-enkät till styrelseledamöter och förbundschefer

Vi skickade i början av år 2018 ut en webb-enkät till samtliga ordinarie styrelseledamöter och förbundschefer i 81 samordningsförbund. Vi bedömde att dessa var de förbund som vid årsskiftet 2017/2018 hade varit verksamma tillräckligt länge för att styrelseledamöterna skulle kunna besvara enkätfrågorna. Det innebar att vi inte skickade ut enkäten till ett förbund som nyligen bildats, Samordningsförbundet Sundbyberg. Information om vilka som var ordinarie styrelseledamöter samt förbundschefer i de olika förbunden samlade vi in dels från förbundens hemsidor, dels genom e-postförfrågningar till förbundens kontaktadresser.

Fakta om enkäten

- Enkäten skickades till ordinarie styrelseledamöter och till förbundscheferna i 81 samordningsförbund.
- 477 personer fick enkäten. Dessa hade sammanlagt 522 positioner i förbunden då 33 personer var aktiva i fler än ett förbund.
- Totalt blev svarsfrekvensen 67 procent (350 svar).
- 63 av 81 ordföranden i styrelsen svarade.
- 51 vice ordföranden i styrelse svarade.
- 161 övriga styrelseledamöter svarade. De var alltså varken ordförande eller vice ordförande.

- Totalt svarade ungefär 62 procent av de tillfrågade styrelseledamöterna på enkäten.
- 73 av 80 förbundschefer svarade (91 procent). I ett förbund hade vi inte någon uppgift om vem som var förbundschef när enkäten skickades ut.
- Ytterligare information om enkäten finns i bilaga 2.

Tabell 1.1. Antal styrelseledamöter och förbundschefer som fått enkäten och som svarat på den samt svarsfrekvens, uppdelat på respondenter från olika parter samt förbundschefer.

<i>Part/Roll</i>	<i>Kommun</i>	<i>Landsting</i>	<i>AF</i>	<i>FK</i>	<i>FC</i>	<i>Totalt</i>
Antal utskickade	196	84	80	82	80	522
Antal svarande	111	49	66	49	73	348
Svarsfrekvens	57 %	58 %	83 %	60 %	91 %	67 %

Anm.: Två personer som svarade på enkäten uppgav att de inte var verksamma i något samordningsförbund när de fick enkäten och att de heller inte hade varit verksamma i något samordningsförbund under hela år 2017. Dessa två personer svarade inte på några ytterligare frågor och vi vet därför inte vilken part som utsett dem till ledamöter eller om de var förbundschefer. De två finns därför inte med i denna tabell, men de räknas in i det totala antalet svarande som därför är 350. AF står för Arbetsförmedlingen, FK står för Försäkringskassan och FC står för förbundschef i samordningsförbund.

Källa: ISF:s enkät till styrelseledamöter och förbundschefer.

Svarsfrekvensen varierar mellan olika grupper av respondenter (tabell 1.1). Högst var svarsfrekvensen bland förbundscheferna. Drygt 90 procent av förbundscheferna som vi skickade enkäten till besvarade den. Bland styrelseledamöterna från Arbetsförmedlingen var svarsfrekvensen 83 procent och bland ledamöterna från Försäkringskassan var den 60 procent. Lägst var svarsfrekvensen bland ledamöter utsedda av kommuner och landsting, 57 respektive 58 procent.

1.2.5 Intervjuer

Vi har under hösten 2018 genomfört intervjuer med företrädare för flera olika myndigheter, intresseorganisationer och samordningsförbund. Samtliga intervjuer har genomförts personligen och har strukturerats utifrån en gemensam mall. Vi har alltså ställt ungefär samma frågor i samtliga intervjuer. Vi har fört anteckningar vid intervjuerna och låtit de intervjuade läsa dessa anteckningar i efterhand. I vissa fall har de intervjuade kompletterat eller föreslagit förtydliganden eller ändringar i våra anteckningar. Vissa intervjuer har genomförts i grupp, vilka detta är framgår nedan.

Vi har intervjuat företrädare för de myndigheter och det kommunförbund som ingår i Nationella rådet för finansiell samordning. Nationella rådet består av tjänstemän från tre statliga myndigheter samt Sveriges kommuner och landsting och är ett forum för gemensamma ställningstaganden. Intervjuerna har genomförts enskilt om inget annat framgår. Vi har träffat:

- Försäkringskassan
- Arbetsförmedlingen (gruppintervju med två personer)
- Socialstyrelsen
- Sveriges kommuner och landsting (gruppintervju med fem personer).

Vi har också gjort gruppintervjuer med företrädare för Nationella rådet för finansiell samordning och Nationella nätverket för samordningsförbund.

Därutöver har vi intervjuat förbundschefer eller biträdande förbundschefer i 6 olika samordningsförbund. Samtliga intervjuer utom den med Kalmar har genomförts enskilt. I intervjun med Kalmar deltog även en processtödare vid intervjun. Vi har träffat följande förbund:

- Samordningsförbundet Insjöriket
- Samordningsförbundet Finsam Falun
- Samordningsförbundet i Kalmar län
- Samordningsförbundet RAR i Sörmland
- Samordningsförbundet Skellefteå–Norsjö

- Samordningsförbundet Uppsala län.

Utöver dessa förbundschefer, har vi haft samtal med förbundschefer och andra medarbetare i förbunden i samband med den tredje delen i ISF:s utvärdering av samordningsförbunden.

1.3 Rapportens disposition

I nästa kapitel beskriver vi förutsättningarna för finansiell samordning genom samordningsförbund. Vi redogör då också för hur styrningen av förbunden ser ut. I kapitel tre beskriver vi hur förbunden är organiserade och hur de leds. Kapitel fyra handlar om förbundens socio-ekonomiska förutsättningar och kapitel fem om förbundens finansiering. Kapitel sex omfattar en redogörelse för hur den verksamhet som samordningsförbunden finansierar bedrivs. I kapitel sju beskriver vi målgruppen för den finansiella samordningen och kapitel åtta handlar om lokal och nationell uppföljning och utvärdering. Vi avslutar rapporten med våra slutsatser samt förslag och rekommendationer. Till rapporten finns flera bilagor.

I förarbeten till lagtexten i Finsamlagen används begreppen parter och medlemmar växelvis när texten syftar på kommuner, landsting, Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan, vilket kan vara förvirrande. I den här rapporten skiljer vi mellan begreppen på så sätt att ”parterna” är kommuner och landsting, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, medan ”medlemmarna” är de delar av parterna som ingår i respektive samordningsförbund. För Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen är det hela myndigheterna som ingår som medlemmar i de olika samordningsförbunden, medan det för kommuner och landsting är de berörda kommunerna respektive landstingen.

För att förenkla framställningen undviker vi dessutom regionbegreppet, som inte används i Finsamlagen. I rapporten använder vi genomgående begreppet landsting för att beteckna såväl landsting som regioner. Det finns ett undantag, Samordningsförbundet Finsam Gotland, där Region Gotland har hand om både landstingskommunala och primärkommunala uppdrag.

När vi skriver om insatser som förbunden finansierar använder vi begreppen som används i uppföljningssystemet SUS¹⁷ för att kategorisera insatser. Vi kommer därför att använda begreppen individinriktade insatser när det handlar om insatser som vänder sig till individer som har behov av stöd. När det handlar om insatser i form av utbildningar med mer som vänder sig till personal hos parterna benämner vi dessa som strukturövergripande insatser.

¹⁷ SUS står för Sektorsövergripande system för uppföljning av samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet och behandlas mer utförligt i kapitel 8.

2 Finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser

Finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser är en av flera samverkans- och samordningsformer inom rehabiliteringsområdet. Rehabilitering är enligt Socialstyrelsens definition ”insatser som ska bidra till att en person med förvärvad funktionsnedsättning, utifrån dennes behov och förutsättningar återvinner eller bibehåller bästa möjliga funktionsförmåga samt skapar goda villkor för ett självständigt liv och ett aktivt deltagande i samhällslivet”.¹⁸

Finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser har bedrivits i olika former sedan 1990-talet, till en början som försöksverksamheter. Sedan år 2004 finns det en permanent möjlighet för kommuner, landsting, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan att samordna resurser för att stödja individer, genom att tillsammans bilda samordningsförbund.

Det överordnade syftet med den finansiella samordningen har alltid varit att samla resurser från flera olika offentliga huvudmän och aktörer för att stödja individer som har behov av en samordnad rehabilitering och som riskerar att hamna i ett gränsland mellan myndigheternas ordinarie uppdrag. I dag sker samordningen genom samordningsförbund, en organisationsform som regleras i Finsam-lagen.

I detta kapitel beskriver vi bland annat vad finansiell samordning är och hur utbredd denna samverkansform är. Vi beskriver också ramverket för den finansiella samordningen – Finsamlagen, regeringens styrning av de statliga myndigheterna och parternas uppdrag och roller i samordningen.

¹⁸ Socialstyrelsens termbank: www.socialstyrelsen.se, hämtad den 9 januari 2019.

2.1 Samordningsförbund ger parterna en möjlighet att samarbeta

Samordningsförbunden har i första hand till uppgift att koordinera de resurser som parterna bidrar med till individer som behöver stöd av flera aktörer för att utveckla sin förmåga att förvärvsarbeta. Förbunden ska koordinera resurserna på ett sådant sätt att stödet till de individer som är i behov av samordnad rehabilitering blir effektivt och motsvarar individernas behov. Målet med den verksamhet som finansieras av samordningsförbund är att personer som är i behov av samordnade rehabiliterande insatser ska kunna återfå eller förbättra sin arbetsförmåga.

Den finansiella samordningen bedrivs i samordningsförbund där de samverkande parterna – kommuner, landsting, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan – ingår som medlemmar. Samordningen utgår från Finsamlagen som trädde i kraft år 2004. Lagen gör det möjligt för de fyra parterna att avsätta resurser till samarbete. Samarbetet, det vill säga den finansiella samordningen, sker genom att parterna blir medlemmar i ett samordningsförbund. De kan då bedriva finansiell samordning inom ett samordningsområde som kan omfatta en eller flera kommuner eller delar av kommuner. De medverkande kommunerna kan finnas i olika landsting. Det finns förbund i nästan hela landet.

Ett samordningsförbund är en struktur för att hantera samverkan, och ska stödja samverkan mellan parterna. Förbunden har en egen budget och får finansiera rehabiliteringsinsatser som ligger inom de samverkande parternas samlade ansvarsområde. Ett förbund får inte bedriva egen rehabiliteringsverksamhet eller fatta beslut om insatser eller ersättningar till enskilda individer. Förbunden får inte ta över parternas ansvar för enskilda individer, utan de samverkande myndigheterna har alltid kvar sitt ansvar för stöd och förmåner till enskilda individer.

Målgruppen består av individer med medicinska, psykiska, sociala och arbetsmarknadsrelaterade problem som behöver stöd från minst två parter. Det handlar om individer som ofta befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden och som vanligen är beroende av offentlig försörjning, till exempel ekonomiskt bistånd eller ersättning från arbetslöshetskassa eller Försäkringskassan. Men det är inte nödvändigt att de individer som får ta del av insatserna ska ha tagit emot offentlig

försörjning tidigare. Även personer som helt saknar offentlig försörjning och personer med en eller flera kortare perioder med offentlig försörjning ska kunna få del av insatser som finansieras av förbunden.

Förbunden verkar genom att finansiera insatser som bedrivs av någon av de samverkande parterna. Insatserna syftar ofta till att utveckla gemensamma metoder och individanpassa insatser så att man når en ökad kvalitet och effektivitet. Förbunden stödjer också aktiviteter som syftar till att få samarbetet mellan parterna att fungera mer effektivt, så kallade strukturövergripande insatser. I kapitel 6 kommer vi att berätta mer om målgrupper och förbundsfinansierade insatser.

2.2 Det finns samordningsförbund i nästan hela landet

De fyra första samordningsförbunden bildades år 2004, samma år som Finsamlagen trädde i kraft. Antalet förbund har därefter ökat snabbt och flertalet kommuner och samtliga landsting är i dag medlemmar i ett samordningsförbund.

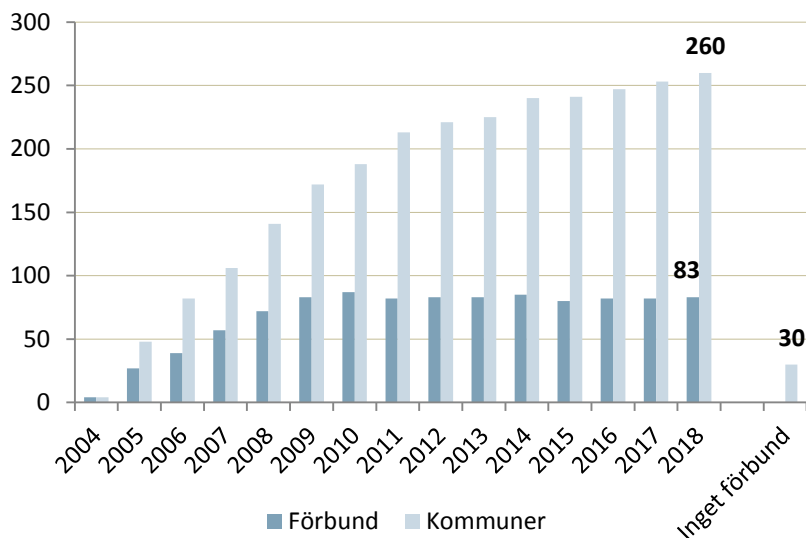
Vid slutet av år 2017 bodde knappt 95 procent av Sveriges befolkning i åldersgruppen 16–64 år i en kommun som var medlem i ett samordningsförbund. Förbundens storlek varierar vilket vi återkommer till i kapitel 4 då vi redovisar vi förbundens befolkningsunderlag närmare.

2.2.1 Antalet samordningsförbund och antalet kommuner som ingår i ett förbund har ökat över tid

I slutet av år 2018 fanns det 83 samordningsförbund, spridda över hela landet. De 83 förbunden omfattar 260 av Sveriges 290 kommuner, vilket är en ökning med 7 kommuner sedan år 2017.

Antalet kommuner som är medlem i ett förbund har ökat stadigt över tid. Vid slutet år 2018 fanns det 30 kommuner som inte var medlemmar i något samordningsförbund.

Figur 2.1. Antal samordningsförbund och antal kommuner som är medlemmar i ett samordningsförbund från starten år 2004 till år 2018



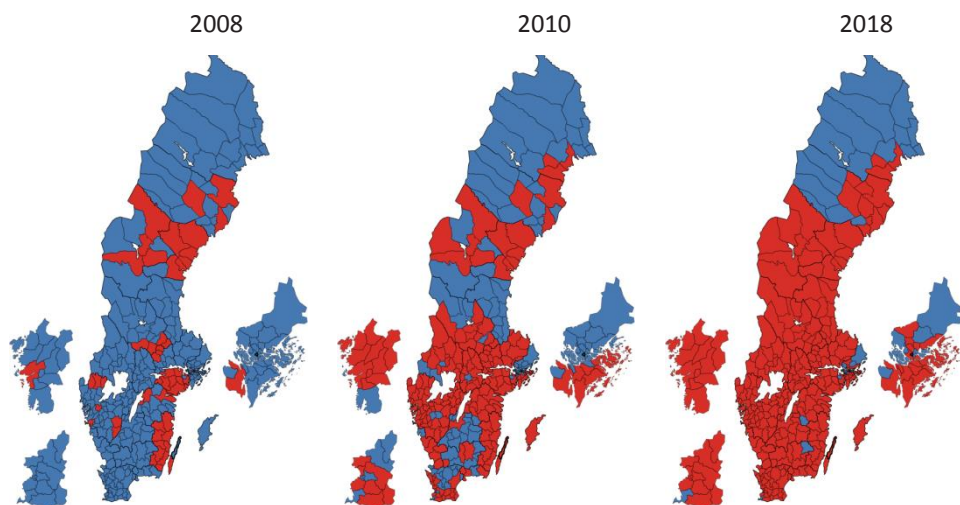
Anm.: Stapeln Inget förbund i figuren avser antalet kommuner som inte var med i något samordningsförbund i slutet av år 2018.

Källa: Försäkringskassan.

Av figuren framgår att antalet förbund inte har ökat på i samma utsträckning som antalet kommuner i förbunden. Antalet förbund nådde sin topp år 2010 då det fanns 86 förbund.

I figur 2.2 illustreras utvecklingen av antalet kommuner som ingår i förbund år 2005, 2010 och 2018. De rödmarkerade områdena är kommuner som ingår i förbund och de blåmarkerade områdena utgörs av kommuner som inte ingår i förbund. Av kartan framgår att utvecklingen har gått snabbt. Medan endast ett fåtal kommuner var med i samordningsförbund år 2005 är bilden den motsatta år 2018. De kommuner som inte ingår i förbund år 2018 finns främst i Norrbotten, Västerbotten och Stockholms län. Därutöver är det enstaka kommuner i Skåne, Kronoberg och Östergötland som inte ingår i förbund. Förbunden är olika stora, både till yta och till antal invånare.

Figur 2.2. Kommuner som är med i ett samordningsförbund (rödmarkerade) åren 2005, 2010 och 2018

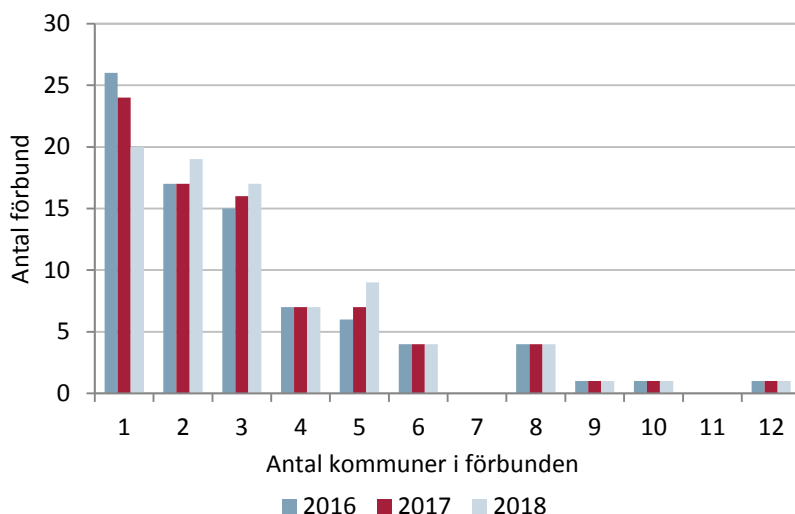


Källa: Försäkringskassan och egna efterforskningar av ISF.

Över tid har också antalet kommuner per förbund ökat. I de förbund där flera kommuner är medlemmar är det vanligast att två eller tre kommuner ingår. Så är fallet i totalt 31 av de 83 förbunden. Det största förbundet sett till antalet ingående kommuner har 12 kommuner som medlemmar (figur 2.3).¹⁹

¹⁹ Detaljerad information om vilka förbund som finns och om vilka kommuner som ingår i olika förbund finns i bilaga 3.

Figur 2.3. Antal kommunala medlemmar i samordningsförbunden åren 2016–2018



Källa: Försäkringskassan.

Utvecklingen mot större förbund beror både på att många av förbunden har utökats med en eller flera kommuner och att förbund har ombildats genom att flera förbund har slagits samman. Sammanslagningarna förklarar varför antalet förbund legat på samma nivå och till med minskat sedan år 2010, trots att antalet kommuner i förbunden har ökat.

Av de 83 samordningsförbunden är 8 så kallade länsförbund, där samtliga kommuner i länet ingår i förbundet. Med undantag för Gotland består länsförbunden av minst 5 kommuner (Blekinge) och som mest av 12 kommuner (Kalmar).

Samordningsförbundet Bengtsfors, Åmål, Dals-Ed, Säffle, Årjäng (BÅDESÅ) är det enda förbundet med två medlemmar från landstingsparten, nämligen Västra Götalandsregionen och landstinget i Värmland.

Samordningsförbundet Finsam Gotland har bara tre medlemmar, de två statliga myndigheterna och Region Gotland.²⁰ Region Gotland har hand om både landstingskommunala och primärkommunala uppdrag, och representeras av två ledamöter i styrelsen.

I Göteborgs kommun har det länge funnits fyra samordningsförbund men det pågår ett arbete med att slå samman de fyra förbunden till ett gemensamt förbund.

2.3 Finsamlagen beskriver samordningsförbundens uppgifter

För att kunna beskriva och förstå det ramverk som samordningsförbunden verkar inom redogör vi i detta avsnitt för innehållet i Finsamlagen. Denna lag beskriver bland annat förutsättningarna för den finansiella samordningen, hur ett förbund bildas och finansieras samt vilka uppgifter ett förbund har. Vi beskriver också statens styrning av de statliga myndigheterna, kommunernas och landstingens roller samt parternas olika uppdrag och i viss mån incitament för att vilja delta i ett samordningsförbund.

Vi har redan berättat om vissa delar av innehållet i Finsamlagen. Det är till exempel i denna lag det står att det är ett samordningsförbund som bedriver den finansiella samordningen, och att de samverkande parterna är medlemmar i förbundet. Det är också Finsamlagen som talar om vad förbunden får och inte får göra, samt att parterna får bedriva finansiell samordning för att uppnå en effektiv resursanvändning.

Antalet medlemmar i ett specifikt förbund kan vara större än antalet parter eftersom flera kommuner och landsting kan vara medlemmar i ett och samma förbund. Det är varje enskild medlem som beslutar om att ingå i ett förbund men alla fyra parterna måste vara med.

Finsamlagen reglerar förbundens uppgifter. Ett förbund har till uppgift att besluta om mål och riktlinjer för den finansiella samordningen av rehabiliteringsinsatser. Förbundet ska också besluta om hur för-

²⁰ Från och med 2018 gäller en ny förbundsordning för Samordningsförbundet Finsam Gotland. Enligt denna representeras Region Gotland numera av ytterligare en ledamot i styrelsen. Syftet med förändringen är att synliggöra Region Gotlands ansvar för både primär- och landstingskommunala frågor.

bundets resurser ska användas, upprätta en budget samt följa upp och utvärdera de rehabiliteringsinsatser som förbundet finansierar.

Varje samordningsförbund ska ha en styrelse och varje part ska vara representerad i styrelsen. Styrelsens ledamöter ska vara ledamöter i antingen kommun- eller landstingsfullmäktige, eller anställda vid Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan. Styrelsen leder förbundet genom att både fatta beslut, ansvara för förvaltning och se till att de egna besluten verkställs.

2.3.1 Medlemmarna beslutar om samordningsförbundets organisation och mandat genom förbundsordningen

Finsamlagen säger att det är medlemmarna själva som beslutar om den närmare inriktningen för ett samordningsförbunds organisation och verksamhet. Det gör de genom att besluta om en så kallad förbundsordning. Ett förbund bildas enligt Finsamlagen när samtliga medlemmarna har fastställt förbundsordningen. Finsamlagen beskriver vad förbundsordningen måste reglera, men medlemmarna kan också komma överens om att reglera även andra saker.

Faktaruta om förbundsordning

Medlemmarna i ett samordningsförbund ska var för sig ta beslut om förbundsordningen.²¹

Förbundet är bildat när samtliga medlemmar har beslutat att godkänna förbundsordningen eller vid en senare tidpunkt om förbundsordningen säger det.

Om innehållet i förbundsordningen behöver ändras måste medlemmarna var för sig besluta om den nya förändrade förbundsordningen.

Det finns inga krav för förbundsordningen ska se ut men Finsamlagen reglerar vad som *måste* ingå.²² Om medlemmarna kommer överens om ytterligare preciseringar måste de finnas med i förbundsordningen för att vara bindande.

Exempel på krav på vad förbundsordningen ska innehålla:

- samordningsförbundets namn, förbundets medlemmar och dess ändamål,
- antalet ledamöter och ersättare i styrelsen och hur förbundsmedlemmarna ska vara representerade
- de uppgifter förbundet ska få fullgöra enligt 7 § Finsamlagen och den beslutanderätt förbundet enligt samma bestämmelse ska ha
- om det ska krävas kvalificerad majoritet i styrelsen för vissa beslut och för vilka ärenden detta ska gälla
- förbundsmedlemmarnas andelar i förbundets tillgångar och skulder och fördelningen av förbundets kostnader mellan medlemmarna
- hur förbundsmedlemmarna styr förbundets ekonomi och verksamhet och har insyn i dessa
- föreskrifter om förbundets budgetprocess.

²¹ 8 § Finsamlagen.

²² 9 § Finsamlagen.

Styrelsen ska informera och samråda med förbundsmedlemmarna

Styrelsen i ett samordningsförbund har ett självständigt ansvar för verksamheten i förbundet. Styrelsen utövar beslutanderätten, förvaltningen och verkställigheten i förbundet.²³ Det innebär att styrelsen både har mandat och ansvar att fatta beslut om verksamheten och se till att besluten genomförs. Finsamlagen beskriver vissa grundläggande förutsättningar för styrelsernas mandat och kompetens. I övrigt är det upp till medlemmarna i förbunden att i förbundsordningen reglera vad styrelsen ska ha rätt att besluta om. Uppdraget för styrelseledamöterna är enligt lagens förarbeten inte att ta tillvara den egna partens intressen, utan att bedriva verksamhet på ett sådant sätt att förbundet når syftet med den finansiella samordningen.²⁴

Styrelsen i ett samordningsförbund är alltså självständig men är samtidigt också ansvarig för förbundets verksamhet inför medlemmarna i förbundet. Finsamlagen beskriver att styrelsen har vissa särskilda skyldigheter gentemot medlemmarna. Styrelsen ska hålla medlemmarna underrättade om den allmänna planläggningen av förbundets verksamhet samt om frågor av större ekonomisk eller organisatorisk betydelse.²⁵ Styrelsen ska också samråda med förbundsmedlemmarna om budgeten innan förbundet beslutar om sin årliga budget.²⁶ Lagen säger däremot inte hur styrelsen ska hålla medlemmarna underrättade eller hur den ska genomföra samråd om budgeten. Det är upp till medlemmarna att reglera denna fråga i förbundsordningen.

2.4 Regeringen styr de statliga myndigheterna genom instruktioner och regleringsbrev

Finsamlagen riktar sig till de fyra parterna som deltar i den finansiella samordningen. Regeringen styr dessutom de två statliga myndigheterna – Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan – genom instruktioner och regleringsbrev. Dessa instruktioner och regleringsbrev kan i förlängningen få betydelse för samordningsförbunden.

²³ 10 § 2 Finsamlagen.

²⁴ Prop. 2002/03:132, *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, s. 88.

²⁵ 18 § Finsamlagen.

²⁶ 23 § Finsamlagen.

Både Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan är förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. Deras uppdrag består bland annat av att verkställa de beslut som riksdagen och regeringen har tagit. Myndigheterna har stor frihet när det gäller hur de väljer att agera för att uppnå de mål regeringen sätter upp för verksamheten, inom ramen för de resurser myndigheterna har fått. Samtidigt är det regeringens uppgift att styra myndigheterna i den omfattning den anser att det är lämpligt, men utan att bestämma hur myndigheten ska besluta i ärenden som rör myndighetsutövning mot en enskild individ.²⁷ Styrningen sker bland annat genom politiska beslut som beskriver förutsättningarna för myndigheternas verksamheter, framför allt genom myndigheternas instruktioner och regleringsbrev.

2.4.1 Myndigheternas instruktioner innehåller krav på samverkan i enlighet med Finsamlagen

Av Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans instruktioner framgår att myndigheterna ska bedriva finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser i enlighet med Finsamlagen. Myndigheternas instruktioner är förordningar, vilket innebär att de gäller tills vidare och är bindande för myndigheterna.²⁸

Instruktionen för Försäkringskassan säger bland annat att myndigheten ska träffa överenskommelser med kommun, landsting och Arbetsförmedlingen, samt bedriva finansiell samordning enligt Finsamlagen. Skälet är att myndigheten effektivt ska kunna använda de resurser som finns tillgängliga inom rehabiliteringsområdet.²⁹ Instruktionen för Arbetsförmedlingen säger att myndigheten i samma syfte ska samverka med kommun, landsting och Försäkringskassan, enligt Finsamlagen.³⁰

²⁷ 11 kap. 7 § regeringsformen.

²⁸ Förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan och förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

²⁹ 5 § förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

³⁰ 14 § förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

2.4.2 Regleringsbreven beskriver målgrupper som de statliga myndigheterna ska verka för att samordningsförbunden ska prioritera

De årliga regleringsbreven är ett annat formellt medel som regeringen kan använda sig av för att styra Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Med hjälp av regleringsbrev kan regeringen bland annat tala om vilka mål som myndigheterna ska prioritera.

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har sedan år 2011 haft i uppdrag av regeringen att utveckla stödet till ungdomar med aktivitetsersättning.³¹ I myndigheternas regleringsbrev för år 2016 fick Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan i uppdrag att *verka* för att det genom förbunden vidtas förstärkta och samordnade rehabiliteringsinsatser för långtidssjukskrivna och unga med aktivitetsersättning. För år 2017 ändrades formuleringen till att de båda myndigheterna ska *arbeta* för att det genom förbunden vidtas förstärkta och samordnade rehabiliteringsinsatser till de nämnda målgrupperna, som också utökades med målgruppen unga med funktionsnedsättning. Syftet med regeringens uppdrag är att stärka kvinnors och mäns förmåga till förvärvsarbete.³²

Vad blir konsekvenserna av den styrning som regeringen utövar genom regleringsbreven om målgrupperna i regleringsbrevet strider mot de lokala behoven hos förbunden? Det här är en viktig fråga som vi kommer att analysera längre fram i rapporten.

2.5 Parterna har olika utgångspunkter eftersom de har olika uppdrag

Gemensamt för de fyra parter som kan bilda samordningsförbund är att de har ett samhällsuppdrag att se till att enskilda personer får rehabilitering så att deras försörjningsförmåga förbättras. De fyra parterna har vid sidan om detta samhällsuppdrag olika specifika uppdrag och deras verksamhet regleras på olika sätt. Regeringen beskriver i förarbetena till Finsamlagen hur varje aktör bedriver rehabiliteringsinsatser utifrån sitt eget uppdrag och ansvar. Samtidigt

³¹ Regleringsbrev för åren 2011-2015 avseende Arbetsförmedlingen respektive Försäkringskassan.

³² Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Arbetsförmedlingen. Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Försäkringskassan.

är de olika aktörernas insatser beroende av varandra för att en väl fungerande rehabilitering ska komma till stånd. Det uppdelade ansvaret, med olika mål för olika verksamheter, kan i sig vara ett hinder för en effektiv rehabilitering.

Regeringen ansåg att om de inblandade aktörerna skulle få utökade möjligheter att gemensamt ta ansvar för och finansiera medicinska och arbetslivsinriktade åtgärder så skulle det leda till bättre möjligheter till rehabilitering för de personer som behöver samordnade insatser. Regeringen menade att det borde vara ett övergripande mål för samtliga aktörer att snabbare komma fram till en lösning för den enskilde individen.³³

I förarbetena till Finsamlagen skriver regeringen att en förutsättning för den finansiella samordningen är att aktörerna också ser vinster med att samordna sig i denna form. Regeringen konstaterade att det finns stora ekonomiska incitament för kommuner och för Försäkringskassan att delta i samordningen. Tidigare utvärderingar har visat att ett effektivt rehabiliteringsarbete kan bidra till att minska behovet och kostnaderna för sjukpenning, aktivitets-, och sjukersättning samt behandling och försörjningsstöd. Regeringen menade att de ekonomiska incitamenten inte var lika tydliga för de dåvarande arbetsmarknadsmyndigheterna eller hälso- och sjukvården.³⁴

Skillnaderna mellan parterna kan påverka hur förbunden arbetar. Så ska det till viss del också vara. Därför beskriver vi i detta avsnitt de olika parternas specifika uppdrag och förutsättningar. Mot bakgrund av resonemanget ovan kommer vi också till viss del att beröra parternas incitament för att delta i samordningsförbund.

2.5.1 Kommuner och landsting arbetar för vård på lika villkor och för jämlika levnadsvillkor bland befolkningen

Kommuner och landsting har generellt en stor frihet att organisera sin verksamhet efter egna önskemål. Enligt den övergripande kompetensregeln i kommunallagen får kommuner och landsting i de flesta fall själva ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras

³³ Prop. 2002/03:132, *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, s. 42-45.

³⁴ Prop. 2002/03:132, *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, s. 44.

medlemmar. Undantaget är om dessa angelägenheter enbart är statens, en annan kommuns, ett annat landstings eller någon annans angelägenhet.³⁵ De ansvarar också för uppgifter som tilldelats dem genom speciallagstiftning.

Kommuner och landsting är självstyrande och både beslutar om och verkställer den politik som ska bedrivas inom deras respektive område. Särskilt intressant för denna rapport är den politik som dessa organisationer bedriver inom socialtjänsten samt hälso- och sjukvården.

Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) beskriver vilket ansvar landstingen respektive kommunerna har inom hälso- och sjukvården. Landstingen ansvarar för stora delar av hälso- och sjukvården. Deras ansvar omfattar åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador. Målet för hälso- och sjukvården är att hela befolkningen ska ha en god hälsa och få vård på lika villkor. Vården ska ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet. Den som har det största behovet av hälso- och sjukvård ska få företräde till vården.³⁶

Kommunerna ansvarar i sin tur för socialtjänsten inom sitt område, och har genom detta ett ansvar för den enskildes sociala rehabilitering. Social rehabilitering är råd, stöd, service, sysselsättning och behandling. Kommunerna har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Socialtjänstens övergripande mål är att skapa ekonomisk och social trygghet, jämlika levnadsvillkor samt att medborgarna kan delta aktivt i samhällslivet. Verksamheten ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.³⁷ Biståndet som kommunerna betalar ut ska vara utformat så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv.³⁸

³⁵ 2 kap. 1–2 §§ kommunallagen (2017:725).

³⁶ 3 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

³⁷ 1 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

³⁸ 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

2.5.2 Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan ska bland annat samordna rehabilitering och prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden

Arbetsförmedlingen ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Myndigheten ska arbeta för att förbättra arbetsmarknadens funktion genom att effektivt sammanföra de som söker arbete med de som söker arbetskraft, att prioritera de som befinner sig långt från arbetsmarknaden, samt bidra till att permanent öka sysselsättningen på lång sikt.³⁹

Arbetsförmedlingen har ett sektorsansvar för handikappfrågor inom arbetsmarknadspolitiken, och ska inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter. Arbetsförmedlingen har ett särskilt ansvar för att nyanlända invandrare erbjuds insatser som ger dem möjligheter att snabbt och effektivt etablera sig på arbetsmarknaden och ansvarar särskilt för vissa nyanlända invandrare.⁴⁰

Arbetsförmedlingen ska särskilt samverka med Försäkringskassan, Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser inom rehabiliteringsområdet. Arbetsförmedlingen ska i samma syfte samverka med Försäkringskassan, kommun och landsting enligt Finsamlagen.⁴¹

Försäkringskassan ansvarar för de delar av socialförsäkringen och andra förmåner och ersättningar som myndigheten enligt lag eller förordning ska administrera. Försäkringskassan samordnar och utövar tillsyn över de insatser som behövs för rehabiliteringsverksamheten.⁴² I samråd med den försäkrade ska Försäkringskassan se till att den försäkrades behov av rehabilitering snarast kartläggs och se till att de åtgärder som behöver genomföras för att den försäkrade ska få effektiv rehabilitering faktiskt genomförs.⁴³ Försäkringskassan är den enda av de fyra parterna som inte bedriver egen rehabiliteringsverksamhet.

³⁹ 1–2 §§ förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

⁴⁰ 5–6 §§ förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

⁴¹ 14 § förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

⁴² 30 kap. 8 § socialförsäkringsbalken.

⁴³ 30 kap. 9 § socialförsäkringsbalken.

Om den försäkrade går med på det ska Försäkringskassan samverka med den försäkrades arbetsgivare och arbetsgivarorganisation, hälso- och sjukvården, socialtjänsten, Arbetsförmedlingen samt andra myndigheter som är inblandade i rehabiliteringen av den försäkrade. Försäkringskassan ska då också arbeta för att de var och en inom sitt ansvarsområde genomför de åtgärder som behövs för att den försäkrade ska få en effektiv rehabilitering.⁴⁴

Försäkringskassans samordningsuppdrag är en viktig del i myndighetens roll som part i ett samordningsförbund, där målet för verksamheten är att erbjuda individer samordnade insatser. Försäkringskassans tolkning av uppdraget har samtidigt visat sig variera över tid. Vi har nyligen granskat regeringens styrning av Försäkringskassan inom sjukförsäkringsområdet. En viktig slutsats i vår granskning är att Försäkringskassan har skiftat fokus i handläggningen som ett resultat av regeringens styrning. I dag lägger handläggarna mer tid än tidigare på att utreda rätten till ersättning, vilket medför att de har de mindre tid för att genomföra samordningsaktiviteter. I den granskningen konstaterar vi också att samordningsuppdraget hamnar i skymundan på grund av att det uppdraget inte är lika tydligt som uppdraget att bedöma rätten till ersättning. Handläggarna upplever att samordningen är mer ambitionsstyrd och att den i dag därför nedprioriteras om arbetsbelastningen är hög.⁴⁵ Granskningens slutsatser visar på utmaningar i Försäkringskassans uppdrag och på att tolkningar och prioriteringar kan variera över tid. Längre fram i den här rapporten kommer vi att analysera närmare vilken betydelse detta kan få för förbundens verksamhet.

2.6 Nationella rådet för finansiell samordning ger stöd till samordningsförbunden

Nationella rådet för finansiell samordning – herefter kallat Nationella rådet – bildades mot bakgrund av en undersökning som Statskontoret genomförde. I undersökningen konstaterade Statskontoret att det fanns ett behov av ett formaliserat nationellt stöd för den finansiella samordningen. Statskontoret skrev i en rapport att regeringen borde ge myndigheterna ett utökat och tydligare uppdrag att stödja utveck-

⁴⁴ 30 kap. 10 § socialförsäkringsbalken.

⁴⁵ Inspektionen för socialförsäkringen (2018), *Förändrad styrning av och i Försäkringskassan*, rapport 2018:16, s. 80-82.

lingen av finansiell samordning. Men Statskontoret betonade samtidigt att myndigheterna redan hade ett sådant uppdrag.⁴⁶ Regeringen skrev sedan i budgetproposition för år 2008 att det var en fråga för berörda myndigheter att avgöra om det krävdes ett mer formaliserat samarbete, till exempel i form av ett nationellt råd, för att ge nödvändigt stöd åt den finansiella samordningen.⁴⁷

Som en följd av detta bildades Nationella rådet år 2008 av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Socialstyrelsen. Nationella rådet består av en tjänsteman från respektive organisation, och är ett forum för gemensamma ställningstaganden. Försäkringskassan är sammankallande i rådet och har också rollen som ordförande.

Nationella rådet behandlar frågor om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser som är av gemensamt intresse och stöder samordningsförbunden och den finansiella samordningens utveckling. Nationella rådet hjälper förbunden med svar på övergripande frågor av juridisk, ekonomisk och organisatorisk karaktär. Nationella rådet publicerar också stödmaterial i form av bland annat rekommendationer och mallar på sin hemsida. Där finns också en handbok samt stödmaterial som förbunden kan använda när de analyserar vilka behov som finns och när de planerar sina insatser. Nationella rådet anordnar dessutom utbildningar som vänder sig till nya förbundschefer och styrelseledamöter. En annan återkommande utbildningsinsats handlar om uppföljningssystemet SUS, där Nationella rådets processtöd medverkar för att aktivt öka kunskapen om systemet och dess användningsområde.

Det finns en arbetsgrupp knuten till Nationella rådet där alla parter deltar. Arbetsgruppen bereder ärenden till Nationella rådet och står för det mer direkta operativa stödet till samordningsförbunden. Arbetsgruppen besöker regelbundet samordningsförbundens egna nätverk för att utbyta erfarenheter och information.

Även Socialstyrelsen, som inte är en part i den finansiella samordningen, är representerad i Nationella rådet. Socialstyrelsen är förvaltningsmyndighet för verksamheter som rör socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Myndigheten är representerad i Nationella rådet och ska enligt sin instruktion samverka med Försäkringskassan,

⁴⁶ Statskontoret (2008), *Fyra år med Finsam*, Rapport 2008:7.

⁴⁷ Prop. 2007/08:1, *Budgetproposition för 2008*, s. 22.

Arbetsförmedlingen och Arbetsmiljöverket för de resurser som finns inom rehabiliteringsområdet ska användas så effektivt som möjligt. Socialstyrelsen är en del av det samlade stödet på rehabiliteringsområdet och har bland annat ansvar för att ta fram och utveckla statistik och kunskap om till exempel psykisk ohälsa, äldre och funktionshinder. Myndigheten har också i uppdrag att ta fram föreskrifter och allmänna råd.⁴⁸

2.7 Ett nationellt nätverk för samordningsförbund bevakar medlemmarnas intressen

Nationella nätverket för samordningsförbund (NNS) bildades i slutet av år 2009 och är sedan år 2012 en förening där samordningsförbunden kan bli medlemmar och som bevakar medlemmarnas (samordningsförbundens) intressen. Enligt uppgift på NNS hemsida är 74 samordningsförbund medlemmar i föreningen.⁴⁹

NNS har en styrelse som består av elva ledamöter. För att en person ska kunna väljas in i NNS styrelse måste hen vara styrelseledamot i ett samordningsförbund som är medlem i NNS. Den nuvarande styrelsen består enbart av förtroendevalda ledamöter, det vill säga ledamöter i kommun- eller landstingsfullmäktige. När vi intervjuade företrädare för NNS visade det sig att detta är en tillfällighet, och att det tidigare även funnits tjänstemän med i styrelsen.

Enligt NNS stadgar är ändamålet med föreningen bland annat att bevaka medlemsförbundens intressen. Föreningen ska också vara en politisk arena för att påverka medlemsförbundens förutsättningar, och bidra till att deras verksamhet utvecklas. NNS ser sig själva som samordningsförbundens röst, och medlemsförbunden kan genom nätverket kommunicera med Nationella rådet och andra aktörer.

NNS har en kansli och kan använda sig av tjänstemän i medlemsförbunden för olika aktiviteter och uppdrag.

⁴⁸ Förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

⁴⁹ www.nnsfinsam.se den 13 februari 2019.

2.8 Samordningsförbunden har egna nätverk på regional nivå

Samordningsförbunden har bildat egna regionala nätverk som i huvudsak riktar sig till förbundschefer eller motsvarande. Nätverken är ett forum för att diskutera gemensamma frågor som är aktuella för förbunden. Exempel på sådana frågor är ekonomi, revision och gemensamma kompetensutvecklingsinsatser. För närvarande finns det sju regionala nätverk som är spridda över hela landet. Nätverken har regionala benämningar såsom Norrland, Norra Sydsverige, Skåne, Stockholms län, Värmland/Dalsland, Väster samt Östra Mellansverige. I till exempel nätverket Samordningsförbunden i Norrland ingår 12 förbund. Dessa träffas en gång per år för att utbyta erfarenheter, informera och informeras i frågor som rör finansiell samordning med särskilt fokus på Norrlandsförbundens utveckling. Nätverket i Väster består av förbundschefer från ett 20-tal samordningsförbund från Halland till Karlstad.

3 Organisation och ledning i samordningsförbunden

I detta kapitel beskriver vi samordningsförbundens formella organisation och vad som kännetecknar den. I samband med detta diskuterar vi att utveckling mot fler stora förbund kan påverka parternas inflytande och representation i förbunden. Vi beskriver också styrelseledamöternas bakgrund, erfarenhet och uppdrag. Vi resonerar då kring att vissa former av styrning kan leda till en rollkonflikt för styrelseledamöterna. Vi beskriver även några sätt för medlemmarna att påverka organisation och verksamhet i förbunden, och pekar i detta sammanhang på hur viktiga samråden är.

Samordningsförbundens organisation är till vissa delar reglerad i Finsamlagen som säger att varje förbund ska ha en styrelse och att styrelsen inom sig ska utse en ordförande och en eller två vice ordförande. Medlemmarna har i övrigt stor frihet att organisera ett förbund utifrån de förutsättningar som gäller för deras samarbete inom ramen för finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. Finsamlagen beskriver också vilka befogenheter styrelsen har. Det är styrelsen som har rätt att fatta beslut för förbundet, som förvaltar förbundet och som ansvarar för att förbundets beslut genomförs.

3.1 Det finns inga stora skillnader i de olika samordningsförbundens organisation

Alla samordningsförbund har samma formella krav på hur de ska utforma sin organisation. Samtidigt är medlemmarna i förbundet fria att i övrigt utforma förbunden efter de behov som finns lokalt. Vår granskning visar att de olika förbundens formella organisation ser ut

på ungefär samma sätt. Det som i någon mån varierar är styrelsens storlek och vad styrelsen kan fatta beslut om. Vi visar i detta avsnitt också att förbunden varierar i storlek, samt att det allteftersom har bildats alltfler förbund med ett större antal kommuner som är medlemmar. Detta kan komma att få betydelse för medlemmarnas inflytande och representation.

3.1.1 Styrelsens storlek skiljer sig mellan förbunden

Varje samordningsförbund leds av en styrelse som utses av förbundets medlemmar. Vid sidan om lagkravet att medlemmarna ska vara representerade i styrelsen kan medlemmarna själva reglera styrelsens storlek genom förbundsordningen. Vår genomgång av förbundens förbundsordningar för år 2016 visar att styrelsernas storlek varierar (tabell 3.1).

Tabell 3.1. Antalet parter, medlemmar och styrelseledamöter i samordningsförbunden år 2016

<i>Samordningsförbunden (år 2016)</i>	<i>Antal</i>	<i>Andel</i>
3 parter, 3 medlemmar, 3 ordinarie ledamöter*	1	1,2
4 parter, 4 medlemmar, 4 ordinarie ledamöter	25	28,4
4 parter, 4+ medlemmar, 4 ordinarie ledamöter	12	16,0
4 parter, 4+ medlemmar, 4+ ordinarie ledamöter	44	54,3
Totalt	82	100

* Samordningsförbundet Finsam Gotland hade år 2016 endast tre medlemmar och tre ordinarie ledamöter då både primär- och sekundärkommunala uppgifter hanterades av Region Gotland.

Källa: Finsamgotland, *Årsredovisning avseende 2016*, s.14.

Mer än hälften av förbunden hade år 2016 fler ordinarie styrelseledamöter än parter. Cirka 70 procent av förbunden hade fler än fyra medlemmar.

3.1.2 Kommunerna har flest ledamöter i styrelserna

Vår genomgång av förbundsordningarna för år 2016 visar att det är kommunerna som har flest ledamöter i styrelserna. Detta beror på att förbund har gått samman och att kommuner har anslutit sig till redan

existerande förbund, något vi beskrev i föregående kapitel. Förbundens årsredovisningar visar att de flesta av styrelserna har en ordförande från en kommun.

I många av de förbund som omfattar flera kommuner har antalet ledamöter i styrelsen som kommer från kommuner blivit fler. Av de 56 förbund som har flera medlemmar som är kommuner har 12 valt att ha en ordinarie ledamot i styrelsen som representerar samtliga kommunala medlemmar. Övriga kommunmedlemmar i dessa förbund utser i varierande grad ersättare. I de resterande 44 förbunden finns fler än en ledamot från kommuner som är medlemmar. I 14 av förbunden är de kommunala ledamöterna i majoritet.

De förbund som har flest kommuner som är medlemmar är länsförbunden i Kalmar (12), Gävleborg (10), Södermanland (9), Jämtland (8) och Uppsala (8), samt förbunden Sjuhärad (8) och Väst (8) som omfattar delar av län.

Styrelsen ska bland sina ledamöter utse en ordförande för den tid som styrelsen bestämmer.⁵⁰ Vår genomgång av samordningsförbundens årsredovisningar för år 2016 visar att kommunerna hade rollen som ordförande i 56 av de 82 förbunden (68 procent). I 20 förbund hade landstinget denna roll (24 procent) och i resterande sex förbund hade Försäkringskassan respektive Arbetsförmedlingen rollen i tre förbund vardera. Enligt våra intervjuer med förbundschefer tillämpar flera förbund rullande ordförandeskap, det vill säga att medlemmarna turas om att vara ordförande, även om detta inte styrs via förbundsordningen. I tre förbund styrs ordförandeskapet genom förbundsordningen, och i dessa är det bara ledamoten från landstinget eller kommunen som kan utses till ordförande.

3.1.3 Medlemmarna ställer olika höga krav på hur enig styrelsen ska vara när den fattar beslut

Medlemmarna i ett samordningsförbund kan bestämma hur enig styrelsen måste vara för att kunna fatta beslut. De kan besluta att det ska krävas kvalificerad majoritet för vissa beslut, och hur stor denna kvalificerade majoritet i så fall ska vara. Medlemmarna reglerar i dessa fall detta i förbundsordningen.

⁵⁰ 17 § Finsamlagen.

Vår genomgång av förbundsordningarna visar att flera av dessa, totalt 24 stycken, innehåller skrivningar med bestämmelser om kvalificerad majoritet för vissa beslut. Hur stor denna majoritet ska vara varierar från två tredjedelar av styrelseledamöterna till att alla i styrelsen måste vara överens. I sammanlagt 11 förbundsordningar står det att alla beslut ska fattas med kvalificerad majoritet och i 13 stycken står det att beslut om budget och verksamhetsplan ska fattas med kvalificerad majoritet.

Av de 24 förbund där det finns krav på kvalificerad majoritet vid styrelsebeslut har nästan alla förbund, 21 stycken, mer än en kommun bland medlemmarna. Dessa 21 förbund utgör knappt hälften av de totalt 44 förbund som har mer än en styrelseledamot från en kommun. Av dessa 44 förbund är det alltså 23 förbund som inte har infört några krav på kvalificerad majoritet vid beslut i styrelsen.

Vår genomgång av förbundsordningarna visar också att förbundsordningarna ibland innehåller regler för hur många ledamöter som ska vara närvarande för att styrelsen ska kunna fatta beslut. I vissa förbund ställer förbundsordningarna krav på att samtliga parter eller samtliga medlemmar ska vara närvarande för att styrelsen ska kunna fatta beslut. Det är så gott som enbart förbund där fler än en kommun ingår och där kommunerna som part har flera ordinarie styrelseledamöter.

Det ingår egentligen inte i vårt uppdrag att granska förbundens förbundsordningar som sådana. Vi konstaterar ändå att vissa av de kraven i förbundsordningarna går utöver kraven som finns i lagstiftning.

När det gäller hur många styrelseledamöter som måste vara närvarande för att styrelsen ska kunna fatta beslut så regleras detta i kommunallagen. Kommunallagen säger att styrelsen får fatta beslut när fler än hälften av ledamöterna är närvarande.⁵¹ Det innebär att medlemmarna i ett förbund inte kan kräva att samtliga parter eller medlemmar ska vara närvarande för att styrelsen ska kunna fatta beslut. Även Nationella rådet har uttalat att detta regleras i kommunallagen, och därmed inte kan regleras annorlunda i ett samordningsförbunds förbundsordning.⁵² Nationella rådet har också

⁵¹ Det framgår av 6 kap. 27 § kommunallagen (2017:725) som 19 § Finsamlagen hänvisar till.

⁵² Nationella rådet för finansiell samordning, *Beslutsföret och beslutanderätt i förbundsstyrelsen*, rekommendation daterad 2012-05-31.

sagt att medlemmarna inte heller kan ställa krav på att samtliga styrelseledamöter ska vara överens om vissa typer av beslut.⁵³

3.1.4 Styrelseledamöterna upplever att kommunerna har störst inflytande över styrelsens beslut

Vi ställde i vår enkät till styrelseledamöter och förbundschefer frågor om vilket inflytande de upplever att olika parter har över förbundsstyrelsens beslut. Ledamöterna upplever att landstingen i genomsnitt har mindre inflytande än övriga parter, och att kommunerna har ett något större inflytande över besluten än övriga parter.

På en skala från 1 till 5, där 1 står för mycket litet inflytande och 5 för mycket stort inflytande, har ledamöterna i genomsnitt uppgett att de upplever att respektive part har ett inflytande mellan 4,3 (kommun) och 3,7 (landsting) över besluten som förbundenstyrelsen fattar. Försäkringskassan (4,2) och Arbetsförmedlingen (4,1) ligger däremellan och upplevs ha ungefär lika stort inflytande. Dessa resultat var i stort sett samma oavsett vilken part som hade utsett den som svarade på enkäten. Resultaten i sin helhet finns i tabell B2 i bilaga 2.

3.1.5 Samordningsförbunden växer vilket kan påverka medlemmarnas inflytande och representation

Vi har tidigare i denna rapport redogjort för att en del samordningsförbund över tid har fått fler medlemmar. Vi ser både att förbund går samman och att fler kommuner ansluter sig till redan existerande förbund. Detta leder ofta till att det blir fler ledamöter från den kommunala parten i förbunden vilket i sin tur kan få betydelse för vilket inflytande de olika parterna har i förbunden.

När det gäller den sistnämnda frågan, medlemmarnas representation, finns det exempel på förbund där de kommuner som är medlemmar inte har varsin ordinarie ledamotsplats i styrelsen. I vissa förbund representerar en ordinarie ledamot samtliga kommuner i förbundet.

Samtidigt kan den utveckling vi ser – fler kommunala medlemmar i ett och samma förbund – påverka vilket inflytande de olika parterna får i förbunden. Men det är ingen självklarhet vilken part som gynnas

⁵³ Nationella rådet för finansiell samordning, *Beslutsföret och beslutanderätt i förbundsstyrelsen*, rekommendation daterad 2012-05-31.

respektive missgynnas av utvecklingen. Å ena sidan upplever styrelseledamöterna själva att det är den kommunala parten som har störst inflytande över förbundsstyrelsernas beslut. Den kommunala parten har som sagt också flest ledamöter i förbundens styrelser, och flest ordförandeposter. Om flera kommuner ingår i samma förbund och de har var sin styrelseledamot, kan övriga parter inflytande antas minska eftersom antalet styrelseposter blir fler och de övriga parterna fortfarande bara har en styrelseledamot var. Men det finns inget i våra resultat som säger att den part som har flest ledamöter i styrelsen också får störst inflytande över styrelsens beslut.

Å andra sidan har vissa av de förbund som har flera kommunala medlemmar valt att reglera styrelsens storlek i förbundsordningen, och på så vis begränsa kommunernas representation. Vår granskning visar också att det finns förbund som ställer upp krav på kvalificerad majoritet för beslut i styrelsen, vilket också kan påverka vilket inflytande de olika medlemmarna har över styrelsens beslut.

Vi bedömer att frågan om inflytande i styrelsen, är en utmaning när många kommuner ingår i samma förbund och om parternas intressen skiljer sig från varandra. Medlemmarna kan reglera i förbundsordningen att vissa speciellt viktiga frågor ska fattas med kvalificerad majoritet men det kan vara otillräckligt för att parterna ska få en jämlik möjlighet att påverka besluten.

Finsamlagen refererar till kommunallagen och enligt denna kan inte medlemmarna reglera i förbundsordningen vilka ledamöter som ska vara närvarande vid beslut eller att vissa beslut endast kan fattas med kvalificerad majoritet bland parterna. Eftersom utvecklingen går mot större förbund och om det finns olika intressen i styrelsen är det risk för att det blir en obalans mellan parterna. Vi rekommenderar att regeringen ser över om frågan om beslutsföret i samordningsförbundens styrelser kan regleras i annan ordning än med hänvisning till kommunallagen.

3.2 Styrelseledamöternas bakgrund, uppdrag och syn på arbetet i förbunden

Vi har sammanställt information om styrelseledamöternas bakgrund och erfarenhet. Vi har också ställt frågor till ledamöterna i vår enkät, bland annat frågor om hur de ser på förbundens uppdrag och om de

insatser som förbunden finansierar. Vi redovisar i detta avsnitt information om styrelseledamöternas bakgrund och deras svar på vissa frågor i vår enkät. Vi diskuterar också vilken roll och vilket uppdrag en styrelseledamot i ett samordningsförbund har.

3.2.1 Styrelseledamöternas bakgrund och erfarenhet

Genom den enkät vi skickade ut i början av år 2018 undersökte vi vilka positioner de ledamöter hade som Arbetsförmedlingen respektive Försäkringskassan utsett. Enkäten besvarades av 115 av de sammanlagt 162 ledamöter som dessa myndigheter utsett. Av dessa hade de flesta, 95 personer, en chefsposition som grundanställning på sin myndighet. Bland dessa 95 angav 53 svarande att de hade en tjänst som ”chef över andra chefer”. Resterande 20 ledamöter uppgav att de var samordnare, samverkansansvarig eller liknande.

När det gäller ledamöterna från kommuner respektive landsting är samtliga ledamöter i kommun- eller landstingsfullmäktige. Det är bara ur denna krets som kommuner och landsting kan välja ledamöter till förbundsstyrelserna.

Av de 275 styrelseledamöter som svarade på vår enkät var 111 utsedda till ledamöter av en kommun, 49 av ett landsting, 49 av Försäkringskassan samt 66 av Arbetsförmedlingen (tabell 1.1). Kommunen är således den part som flest av de svarande har blivit utsedda till styrelseledamot av, vilket är förväntat med tanke på att antalet kommunledamöter totalt sett är betydligt fler än ledamöterna från respektive av de övriga parterna.

3.2.2 Styrelseledamöterna upplever att det går bra att samarbeta och tycker att samordningsförbunden använder sina resurser på rätt sätt

Vi frågade styrelseledamöterna om de upplever att det finns skillnader i parternas syn på samordningsförbundets uppdrag. De genomsnittliga svaren visar att de varken tar avstånd från eller instämmer i att det finns sådana skillnader. Svaren ger ett genomsnitt på 4,3 på en skala från 1 till 7 där 1 motsvarar ”instämmer inte alls” och 7 motsvarar ”instämmer helt”(tabell B3 i bilaga 2). Svarande från landsting upplever i lägre grad än övriga att det finns skillnader i parternas syn på samordningsförbundets uppdrag (3,7 på samma skala).

Motsvarande siffror för de från kommuner som svarat är 4,3, från Försäkringskassan 4,5 och från Arbetsförmedlingen 4,3.

I öppna kommentarer till enkätfrågorna finns exempel på kritik mot parter som de som svarat inte tycker bidrar tillräckligt med tid eller resurser. Samtidigt handlar många kommentarer om hur positivt det är med finansiell samverkan och att det är en otroligt viktig arena i till exempel mindre kommuner där myndigheterna inte alltid finns representerade.

Styrelseledamöterna upplever inte att parterna ser till sina egna intressen i första hand

En av enkätfrågorna var formulerad som ett påstående om att parterna i samordningsförbundet främst ser till sina egna intressen och inte till helheten. Även i detta fall fick de svarande svara på en sjugradig skala från ”instämmer inte alls” (1) till ”instämmer helt” (7).

Det genomsnittliga svaret – 2,9 på den sjugradiga skalan – tyder på att ledamöterna upplever att parterna inte ser till sina egna intressen i första hand (tabell B3 i bilaga 2). Här finns en skillnad mellan företrädare för kommuner och landsting och Försäkringskassan där de förra instämmer i påståendet i lägre grad (2,6 respektive 2,6) än företrädare för Försäkringskassan (3,5).

På frågor i enkäten om parterna i förbundet är bra på att samarbeta instämmer de svarande i hög grad – i genomsnitt 5,4 av 7 där 7 står för ”instämmer helt”. Även här finns skillnader mellan svaranden från olika parter, och precis som vid flera andra frågor i enkäten är svaren från landsting, och till viss del även kommuner, mer positiva än ledamöter från de statliga myndigheterna (tabell B3 i bilaga 2).

I enkäten fick de som svarade möjlighet att skriva kommentarer, och ett antal av dessa handlar om den balansgång de ser i valet mellan att prioritera den egna myndighetens verksamhet och samordningsförbundets verksamhet. En som svarade skulle gärna vilja se ett tydligare mandat för förbundschefen på grund av att parterna ofta ser till sina egna verksamheters behov och har ett revirtänkande.

Flertalet av styrelseledamöterna anser att resurserna används på rätt sätt – men de är inte alltid överens om hur resurserna ska fördelas mellan olika målgrupper

Vi har också ställt frågor om hur ledamöterna ser på användningen av de gemensamma resurserna. De allra flesta av de som svarade, 83 procent, uppger att de tycker att resurserna används på rätt sätt. De instämmer antingen till fullo, 28 procent, eller till stor del, 55 procent, i vårt påstående (tabell B4 i bilaga 2). Ledamöter från olika parter har delvis svarat olika. Ledamöterna från landstingen är något mer positivt inställda än övriga. Där har 98 procent har svarat att medlen används på rätt sätt, antingen till fullo eller till stor del. Bland svaranden från Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan anser i stället 73 respektive 66 procent att medlen till fullo eller till stor del används på rätt sätt. Bland ledamöter från kommuner anser 90 procent att medlen används på rätt sätt, antingen till stor del eller till fullo.

Andelen ledamöter från Arbetsförmedlingen respektive Försäkringskassan som anser att resurserna bara till viss del används på rätt sätt är 21 procent respektive 31 procent. Motsvarande siffra för svarande från kommunerna är 9 procent och 2 procent för svarande från landsting.

Enkäten frågade också hur de svarande ser på resursfördelningen mellan olika grupper. Frågan som vi ställde var om den svarande tycker att det samordningsförbund de representerar fördelar lagom mycket resurser till verksamheter inriktade mot i tur och ordning personer med aktivitetsersättning, nyanlända, mottagare av ekonomiskt bistånd, långtidsarbetslösa, personer med psykisk ohälsa, långtidssjukskrivna, personer med funktionsnedsättning och unga som varken arbetar eller studerar (UVAS).

För verksamheter inriktade mot personer med aktivitetsersättning, långtidsarbetslösa och mottagare av ekonomiskt bistånd svarade mellan 76 och 80 procent att samordningsförbundets fördelning av resurser är lagom (tabell B5 i bilaga 2). För grupperna unga som varken arbetar eller studerar, personer med funktionsnedsättning, personer med psykisk ohälsa och långtidssjukskrivna är motsvarande siffra mellan 60 och 68 procent. Den grupp som skiljer ut sig bland svaren är nyanlända. Bara 44 procent av de svarande tycker att deras samordningsförbund fördelar lagom mycket resurser till verksamheter

inriktade mot denna grupp, medan 53 procent, alltså en majoritet av de svarande, anser att för lite resurser fördelas till gruppen.

Ledamöter från de olika parterna är relativt överens när det gäller hur mycket resurser som fördelas till verksamheter riktade till personer med ekonomiskt bistånd. Cirka 80 procent av de som svarat tycker att denna grupp får lagom mycket resurser. När det handlar om andra grupper går åsikterna delvis isär bland de som svarat. Svaren visar att det går att se ett visst mönster, där de parter som i första hand arbetar med en viss grupp deltagare i större utsträckning verkar tycka att just dessa borde få mer resurser. Ett exempel är gruppen nyanlända, där 70 procent av Arbetsförmedlingens ledamöter tycker att resurstilldelningen är för liten. Även övriga parter tycker att denna deltagargrupp får för lite resurser, men bland ledamöterna från kommuner och landsting är det en mindre andel, drygt 50 procent, som instämmer i påståendet. Bland svarande från Försäkringskassan tycker bara 24 procent att deras samordningsförbund fördelar för lite resurser till nyanlända.

Ett annat exempel är synen på resursfördelningen till verksamheter inriktade mot långtidssjukskrivna. Av Försäkringskassans ledamöter har 48 procent svarat att de tycker att denna grupp tilldelas för lite resurser, men bara 26 procent av Arbetsförmedlingens ledamöter höll med om detta påstående. Bland ledamöterna från kommuner och landsting var det ännu färre som ansåg att denna grupp tilldelas för lite resurser av samordningsförbunden, 24 respektive 15 procent.

En annan målgrupp där synen på resursfördelningen går isär är personer med funktionsnedsättning. Bland svarande från de statliga myndigheterna svarar drygt 70 procent att resursfördelningen till denna grupp är lagom stor och runt 25 procent att den är för liten. Av de från landsting som svarat tycker 51 procent att fördelningen till personer med funktionsnedsättning är lagom stor och 46 procent att gruppen tilldelas för lite resurser. Bland ledamöterna från kommunerna anser att 61 procent att den är lagom och 33 procent att den är för liten.

Styrelseledamöterna fick också svara på frågan om de upplever att det finns skillnader i vilka målgrupper olika parter i förbundet vill prioritera. Även i detta fall fick de svara på en sjugradig skala från "instämmer inte alls" (1) till "instämmer helt" (7). Ju högre värde, desto större skillnader upplever alltså ledamöterna att det finns.

Genomsnittet bland samtliga ledamöter – 3,7 på skalan – visar att de varken instämmer i eller tar avstånd från påståendet att det finns skillnader mellan parterna när det gäller vilka målgrupper de vill prioritera (tabell B3 i bilaga 2). Men ledamöter från olika parter som svarat har delvis olika uppfattning. Ledamöter från landsting (2,9) och kommuner (3,4) upplever i lägre utsträckning än ledamöter från Arbetsförmedlingen (4,4) och Försäkringskassan (4,4) att det finns skillnader mellan vilka målgrupper parterna vill prioritera.

3.2.3 Styrelsen i ett samordningsförbund ska se till helheten – inte företräda partens intressen

I den offentliga förvaltningen i dag krävs ofta samverkan för att nå målet med verksamheten. Men att samverka kan vara utmanande. Om de parter som ska samverka har olika eller olika starka incitament för att samverka, vilket vi i föregående kapitel redovisade att de har, kan detta kan leda till utmaningar för styrelsen i förbunden. Det är där samverkan ställs på sin spets. Vi diskuterar i detta avsnitt vilket uppdrag ledamöterna i förbundsstyrelserna har, och redovisar resultatet av en uppföljande granskning som vi har gjort.

Styrelseledamöternas primära uppdrag är inte att företräda den medlem som utsett dem

Styrelseledamöterna i ett samordningsförbunds styrelse kommer alla från en av de fyra parter som kan bilda ett samordningsförbund. Närmare bestämt är det respektive medlem som utser ledamöterna. Ledamöternas överordnade uppdrag är att bedriva verksamhet för att uppnå syftet med finansiell samordning, nämligen att de individer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser uppnår eller förbättrar sin förmåga att utföra förvärvsarbete. Styrelseledamöternas primära ansvar är inte att företräda den part som utsett hen, utan att företräda förbundet. I den proposition som föregick Finsamlagen var regeringen tydlig på denna punkt.

Regeringen skrev i propositionen:

”Uppdraget för ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen är inte att tillvarata intressen hos den som har utsett honom eller henne. Uppdraget för förbundsstyrelsen är nämligen i stället att bedriva verksamhet på ett sådant sätt att man uppnår syftena med finansiell samordning.”⁵⁴

Regeringen skriver också i propositionen att även om ledamöterna är ett led i partsrepresentationen inom förbundet så ska de samtidigt ha en helhetssyn på de frågor förbundet ska ta ställning till. De måste kunna hitta lösningar som uppnår de mål som gäller för den finansiella samordningen. Regeringen skriver att detta innebär att de måste ha förmåga att bortse från vilken part de representerar och istället arbeta för de syften och motiv som ligger bakom den finansiella samordningen. De ska ha ett helhetsgrepp som utgår från såväl ett individperspektiv som ett samhällsperspektiv. De ska ha förmåga att se vad den egna huvudmannen i samarbete med övriga samverkansparter kan bidra med för insatser för att samverkan ska bli effektiv.⁵⁵

Det verkar ha blivit tydligare vilket uppdrag styrelseledamöterna har – men det är fortfarande inte helt tydligt

Frågan om hur styrelsemedlemmarna själva ser på sitt uppdrag har behandlats i en undersökning som Nationella nätverket för samordningsförbund (NNS) har genomfört. NNS gick igenom samtliga årsredovisningar i förbunden för år 2014. De fann då att 63 procent av ledamöterna skrev under med sitt eget och myndighetens namn. Det här pekar på att de ser sig som företrädare för sin myndighet, även i sin roll som styrelseledamot. Övriga skrev under utan att hänvisa till vilken myndighet de representerade.⁵⁶

För att undersöka om det har skett någon förändring sedan 2014 har vi gått igenom förbundens årsredovisningar för 2017. Ett resultat av denna uppföljning är att andelen styrelseledamöter som skriver under med både sitt eget och myndighetens namn har sjunkit, från 63 till drygt 20 procent. Det här kan tolkas som att fler ledamöter har en god uppfattning om vad rollen som styrelseledamot innebär. Det går

⁵⁴ Prop. 2002/03:132, *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, s. 88.

⁵⁵ Prop. 2002/03:132, *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, s. 86.

⁵⁶ Nationella nätverket för samordningsförbund (2015), *Vem är undertecknare till årsredovisningarna? En liten studie om identitet i samordningsförbunden*.

också att tolka som att det tidigare varit mera oklart för ledamöterna och förbunden vilken organisation ledamöterna egentligen företräder.

Under år 2016 tog Nationella rådet fram en mall för förbunden som stöd för arbetet med årsredovisningar. Syftet med mallen är att årsredovisningarna ska bli mer enhetliga. Av mallen framgår att styrelsens ledamöter ska skriva under utifrån sin roll i samordningsförbundets styrelse, där de har ett personligt mandat. Som ett förtydligande står det även i mallen att ledamoten inte ska skriva under i egenskap av representant för en myndighet.

De öppna svaren till den enkät som styrelseledamöterna ombads besvara bekräftar bilden av att rollen är otydlig. Några av dem som svarat skriver att de upplever att det finns en balansgång mellan den egna myndighetens organisation och det gemensamma förbundet, och att det fortfarande finns ett ”revirtänkande” hos medlemmarna. Några av de som svarat ville att uppdraget skulle vara tydligare, och de ville se ökade incitament för att premiera samverkan.

Det går att förbättra förutsättningarna för samverkan om de olika rollerna förtydligas

Vi tycker att det verkar finnas en viss otydlighet i styrelseledamotsrollen, och som att vissa styrelseledamöter även i sin egenskap av styrelseledamot ser sig som en företrädare för sin myndighet. Men enligt förarbetena till Finsamlagen är ledamöternas uppdrag som sagt inte att ta tillvara intressen för den som har utsett hen. Ledamöterna måste i stället ha förmågan att höja sig över ett sådant tankesätt.⁵⁷

Styrelsen i ett samordningsförbund, och de ledamöter som ingår i denna, ska alltså inte i första hand se till att parterna ska få genomslag för sin styrning i förbundets verksamhet. Styrelsen är i stället i första hand ansvarig för att den verksamhet som förbundet bedriver motsvarar de behov som finns i förbundets geografiska område.

Vi tycker att de myndigheter som är parter i den finansiella samordningen bör vara tydliga med att deras styrelseledamöter inte ska agera som företrädare för den egna myndigheten. Styrningen av förbunden skulle då också stämma bättre överens med vad som står i regeringens proposition. Vi ser att det annars finns en risk för att det uppstår en

⁵⁷ Prop. 2002/03:132, *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, s. 88.

konflikt om vilken roll den enskilda styrelseledamoten har. En sådan konflikt kan till exempel uppstå om behoven i förbundet, och styrelseledamotens uppdrag att se till dessa behov, står i konflikt med medlemmarnas styrning mot vissa målgrupper. Om medlemmarna vill styra förbundens verksamhet mot särskilda målgrupper är det enligt vår mening mera lämpligt att göra det via medlems- eller budgetsamråden än via de enskilda styrelseledamöterna.

Det är också viktigt att hålla isär de olika roller som finns inom den finansiella samordningen. Två roller som är viktiga att hålla isär är den som styrelseledamot och den som representant för en av parterna – en medlemsrepresentant, vilket är vad Nationella rådet och Försäkringskassan kallar de personer som deltar vid medlemssamråd.

En medlemsrepresentant har en annan roll än en styrelseledamot. Varje ledamot i en förbundsstyrelse har ett personligt ansvar för sina åtgärder i styrelsen, och ska i första hand se till att förbundet finansierar verksamhet så att syftena med den finansiella samordningen kan uppnås. En medlemsrepresentant har inte något sådant ansvar för förbundets verksamhet, och är mer fri att agera just som representant för sin organisation. Om medlemmarna i ett förbund vill styra förbundets verksamhet, till exempel mot vissa utpekade målgrupper, är det därför mera lämpligt att göra det via medlemsrepresentanten och medlemssamråden.

För att undvika eventuella rollkonflikter rekommenderar vi parterna att vara tydliga med att deras styrelseledamöter inte bör agera som företrädare för den egna medlemmen. Medlemmarnas främsta kanal för att påverka förbunden kan inte och ska inte vara styrelseledamoten.

3.3 Hur använder medlemmarna olika styrmedel för att påverka förbundens organisation och verksamhet?

Medlemmarna i ett samordningsförbund kan påverka förbundets organisation och verksamhet på flera olika sätt. Vi diskuterar i detta avsnitt några men inte alla av dessa styrmedel. Finsamlagen ger medlemmarna två tydliga formella möjligheter att påverka. Det står i Finsamlagen att styrelserna i förbunden har uttalade skyldigheter gentemot medlemmarna i förbundet. Styrelsen ska dels hålla medlem-

marna underrättade om förbundets verksamhet och om frågor av större vikt, dels samråda med förbundsmedlemmarna om budgeten.⁵⁸ Vid sidan om dessa formella styrmedel finns också andra mer informella, till exempel medlemssamråd.

Finsamlagen säger inte hur styrelsen ska hålla medlemmarna underrättade eller hur samråd om budgeten ska genomföras. Det är upp till medlemmarna att reglera denna fråga i förbundsordningen. Vi redogör i nästa avsnitt för hur medlemmarna har reglerat dessa frågor i förbundsordningarna. Vi beskriver också hur de parter och därmed medlemmarna som deltar i den finansiella samordningen använder medlemssamråd. Till sist avslutar vi avsnittet med en diskussion om samrådets betydelse.

3.3.1 Medlemmarna använder som regel inte förbundsordningen för att påverka

Styrelsen i ett samordningsförbund har som sagt en skyldighet att informera medlemmarna och att samråda med dem. Vår genomgång av förbundsordningarna från år 2016 visar att medlemmarna i cirka en tredjedel av förbunden använder förbundsordningen för att på något sätt reglera frågan om hur styrelsen ska hålla medlemmarna underrättade, utöver vad Finsamlagen kräver.

I 27 av 81 förbund regleras styrelsens skyldigheter att hålla förbundsmedlemmarna underrättade om förbundets verksamhet utöver vad lagen kräver eller genom att lagkraven förtydligas. Det vanligaste kravet är att styrelsen ska se till att medlemmarna får ta ställning innan styrelsen fattar beslut av principiell karaktär eller större vikt. Detta krav finns i 10 förbundsordningar. Detta är det mest långtgående kravet som finns i förbundsordningarna. I de övriga 17 fallen är regleringen av styrelsens skyldigheter att hålla förbundsmedlemmarna underrättade om förbundets verksamhet inte särskilt ingripande.

Styrelsen i ett samordningsförbund ska samråda med medlemmarna om budgeten. Vi har gått igenom förbundsordningarna från år 2016 för att se hur de reglerar denna samrådsfråga, till exempel hur samråden ska genomföras eller vad de ska utmynna i. Det övergripande resultatet är att förbundsordningarna inte reglerar frågan om

⁵⁸ 18, 23 §§ Finsamlagen.

samråd. Det finns visserligen regler för samrådet i 14 av 82 förbundsordningar, men i samtliga fall innebär reglerna snarast att kraven på styrelsen är svagare än vad lagstiftningen säger. I dessa 14 förbundsordningar framgår att samrådet bara ska gälla budgetramarna, inte budgeten i sin helhet. I de andra två fallen ställer förbundsordningen upp ett sista datum för samrådet. Vi har inte granskat om samråden i dessa 14 förbund verkligen gäller bara budgetramarna. Om så är fallet lever budgetsamråden i dessa förbund inte upp till lagens krav.

3.3.2 Medlemmarna använder inte alltid möjligheten att påverka genom medlemssamråd

För en del samordningsförbund förekommer medlemssamråd vid sidan om de obligatoriska samråden om budgeten. Medlemssamråd bör enligt en rekommendation från Nationella rådet för finansiell samordning genomföras minst en gång per år för alla förbund. Nationella rådet säger att medlemssamråden kan användas för att ”påverka framtida verksamhet och inriktning i förbundet”, även om samråden inte är något beslutande organ.⁵⁹ Nationella rådet säger också att medlemmarna i förbunden vid samråden ska representeras av en annan person än den som är styrelseledamot i förbundets styrelse.⁶⁰

För att bättre förstå hur medlemmarna använder medlemssamråden för att påverka förbundens verksamhet och inriktning har vi ställt frågor om samråden i våra intervjuer med förbundschefer och med Nationella rådet för finansiell samordning. Svaren visar dels att det inte är alla förbund som genomför medlemssamråd varje år, dels att de olika aktörerna har olika uppfattning om hur viktiga dessa samråd egentligen är.

Företrädare för Nationella rådet menar det finns förbund där medlemssamråden fungerar bra och förbund där de fungerar mindre bra. De menar också att intresset varierar på lokal nivå, och att alla parter inte alltid medverkar vid samråden. Det är enligt Nationella rådet fortfarande ottydligt vad samråden ska leda till.⁶¹

⁵⁹ Nationella rådet för finansiell samordning, *Nationella rådets rekommendation om Medlemssamråd*, rekommendation daterad 2017-02-22.

⁶⁰ Nationella rådet för finansiell samordning, *Nationella rådets rekommendation om Medlemssamråd*, rekommendation daterad 2017-02-22.

⁶¹ Intervju med Nationella rådet för finansiell samordning den 30 november 2018.

Bland de förbundschefer vi har intervjuat finns både uppfattningen att medlemssamråden inte fyller någon särskild funktion och uppfattningen att de är viktiga. Förbundschefer som inte tycker att de fyller någon särskild funktion menar som exempel att medlemsrepresentanterna inte alltid vet vad de ska bidra med vid samråden, eller att intresset från medlemmarna är väldigt svalt. Förbundschefer som tycker att samråden är viktiga pekar exempelvis istället på hur viktigt det är att föra en dialog med medlemmarna. De menar också att det är viktigt att informera medlemmarna om verksamheten i förbundet, något de kan göra vid samråden, samt att samråden kan fungera som en arena för en dialog mellan parterna om tilldelningen av medel till förbunden. Slutligen finns det förbundschefer som säger att det inte genomförs medlemssamråd varje år.

Detta leder fram till vår diskussion om samråden som arena för medlemmarna. Även om varken medlems- eller budgetsamråd är några styrande organ anser vi att de är viktiga styrmedel för medlemmarna i ett förbund. Budgetsamrådet är det enda tillfälle, som Finsamlagen säger måste genomföras, där medlemmarna kan möta styrelsen i förbundet för att diskutera förbundets framtida inriktning. Medlemssamråden ger medlemmarna ytterligare en möjlighet att engagera sig i förbunden. Om medlemssamråden inte genomförs missar medlemmarna en chans både att bli informerade om verksamheten i förbundet och en möjlighet att påverka förbundets framtida inriktning och verksamhet. Vi menar att parterna behöver ta ett gemensamt ansvar för att använda samråden och göra deras funktion tydligare.

3.4 Samordningsförbundens interna organisation – det administrativa stödet till styrelsen

Styrelsen i ett förbund är fri att organisera förbundet på det sätt de finner lämpligt, inom ramarna i Finsamlagen och förbundsordningen. Vi avslutar detta kapitel med en beskrivning av hur samordningsförbunden är organiserade vid sidan om styrelsen.

Vi har gått igenom samordningsförbundens årsredovisningar för år 2016 för att få en uppfattning om hur det administrativa stödet hos förbunden är organiserat. Granskningen visar att det finns stora

skillnader i hur förbunden redovisar sin organisation. I många fall beskriver årsredovisningarna de administrativa resurserna relativt kort. Vår beskrivning nedan måste ses mot bakgrund av detta.

3.4.1 Det operativa arbetet leds av en förbundschef

Det dagliga arbetet i samordningsförbunden leds av en verkställande tjänsteman som arbetar på styrelsens uppdrag. De flesta förbunden använder begreppet ”förbundschef” för den verkställande tjänstemannen, men flera andra benämningar förekommer. Vi använder i resten av rapporten begreppet ”förbundschef” för att beteckna den verkställande tjänstemannen i förbundet. Förbundscheferna kan antingen vara anställd i förbundet eller så köper förbundet tjänsten från någon av parterna.

Vår genomgång av årsredovisningarna för år 2016 visade att knappt 30 procent av förbundscheferna tjänstgjorde på deltid. Bland förbundscheferna var 62 procent kvinnor och 38 procent män år 2016.

Förbundscheferna har varierande bakgrund och erfarenhet. Förbundschefernas svar på vår enkät pekar på att de flesta har erfarenhet av att arbeta i kommunsektorn. Sammanlagt hade 56 av 73 av de förbundschefer som svarade (77 %) erfarenhet av att någon gång ha arbetat inom den kommunala sektorn. Motsvarande siffror för landsting var 23 personer (32 %), för Arbetsförmedlingen 17 (23 %) och för Försäkringskassan 12 av 73 (16 %) av de förbundschefer som svarade. Sex av de förbundschefer som svarade på enkäten (8 %) svarade att de inte hade erfarenhet av att arbeta hos någon av de fyra parterna.

Förbundscheferna hade i genomsnitt varit aktiva i sitt samordningsförbund i 6 år, vilket är något längre tid än genomsnittet för styrelseledamöterna (4 år).

3.4.2 Det finns ofta en beredningsgrupp som stöd för förbundscheferna

Det finns ofta en beredningsgrupp knuten till förbundscheferna och som består av företrädare för de samverkande myndigheterna. Gruppen utses av medlemmarna i förbundet och är en länk mellan respektive medlem och förbundet. Beredningsgruppen har inte något formellt

ansvar i förhållande till styrelsen utan är ett stöd för förbundschefen. Från våra intervjuer har vi sett att beredningsgrupperna ofta används till att fånga upp och förmedla behov av insatser, förankra förbundets arbete inom den egna myndigheten samt hjälpa den verkställande tjänstemannen att förbereda förslag till styrelsen.

Styrelsen kan anställa eller köpa in ytterligare administrativa resurser, vid sidan om förbundschefen. Förbunden ska inte anställa eller tillhandahålla personalresurser inom rehabiliteringsverksamhet eller annan stödjande verksamhet, men kan ha ett kansli.⁶² Förbundens uppdrag är att finansiera insatser som en eller flera av de samverkande parterna ansvarar för. Det är de samverkande parterna – medlemmarna i det berörda förbundet – som ansvarar för personalen som ger stöd till enskilda individer som deltar i en insats. Förbundet kan bistå med projektledning och bidra med medel för extra personalresurser. I kapitel 6 kommer vi beskriva hur den verksamhet som förbunden finansierar bedrivs.

Förbundens årsredovisningar nämner ett antal yrkeskategorier som arbetar med förbundets insatser, såsom biträdande förbundschef, förbundssekreterare, processtödjare, processutvecklare, verksamhetsutvecklare, utvecklingsledare, assistent, informatör, projektchef Europeiska socialförsäkringsfonden (ESF), personalhandläggare, ekonom och ekonomiassistent. I vissa fall står det i årsredovisningarna att förbundet har personal anställd medan det i andra fall är oklart om tjänsten finns hos förbundet eller köps in. Hälften av förbunden säger att de köper in hjälp med ekonomiadministrationen, men även här är det osäkert hur det ser ut, eftersom redovisningen ofta inte är tillräckligt utförlig för vi ska kunna se säkert hur förbunden gör.

⁶² Prop. 2002/03:132, *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, s. 74.

4 Socioekonomiska förutsättningar

Syftet med detta avsnitt är att ge en bild av samordningsförbundens socioekonomiska förutsättningar. Som vi skriver i kapitel 2 omfattas de allra flesta av Sveriges invånare av ett samordningsförbund och det går därmed snabbt att dra slutsatsen att det finns stora skillnader mellan olika förbund. Förbunden är olika stora både sett till yta och antal invånare och i många förbund ingår flera kommuner. Andelen invånare som är beroende av offentlig försörjning är olika stor runt om i landet.

Modellen för statlig tilldelning utgår ifrån de behov som kan tänkas finnas hos medborgarna inom respektive samordningsförbunds geografiska område. Behovet beräknas bland annat utifrån data om befolkningen och det försörjningsmått som SCB tar fram en gång om året.⁶³ I nästa kapitel, kapitel 5, kommer vi att redogöra för förbundens finansiering, den modell som används för att fördela de gemensamma medlen.

Vi inleder kapitlet med att redovisa befolkningsunderlaget i åldersgruppen 16-64 år i de geografiska områden som förbunden omfattar. Därefter presenterar vi statistik som visar hur stor andel av befolkningsunderlaget i förbunden som i genomsnitt är beroende av olika offentliga försörjningar i termer av helårsekvivalenter. Det handlar om offentlig försörjning vid ohälsa, arbetsmarknadsstöd och ekonomiskt bistånd. Genom dessa data kan vi se vilka förbund som har lägst respektive högst befolkningsandel med helårsekvivalenter av de olika ersättningarna. I många fall kan vi också visa hur stora skillnaderna är inom förbund som består av flera kommuner.

⁶³ Försörjningsmättet är ett samlat mått i kronor på utbetalda offentliga ersättningar för ohälsa, arbetsmarknadsstöd och ekonomiskt bistånd. SCB tar fram måttet en gång per år.

Försörjningsmålet består av summan av utbetalda offentliga ersättningar relaterat till ohälsa, arbetsmarknadsstöd och ekonomiskt bistånd för individer i åldrarna 16-64 år och finns tillgängligt på www.finsam.se. I samband med att SCB tar fram uppgifterna om utbetalda ersättningar beräknar man också ett mått på helårsekvivalenter för de olika delarna i offentlig försörjning. Helårsekvivalenterna beräknas, till skillnad från försörjningsmålet, utifrån uppgifter om antalet ersatta dagar med offentlig försörjning. Antalet ersatta dagar räknas om till heltidsdagar vilket sedan sätts i relation till antalet dagar under ett helt år som man kan få ersättning utbetalt för. Ett exempel på en helårsekvivalent är två personer som båda två har sjukpenning på heltid under ett halvår. När man lägger ihop deras båda sjukskrivningar bli det totalt 12 månader, det vill säga ett års sjukskrivning, vilket motsvarar en helårsekvivalent.

Ekonomiskt bistånd, som är en del av offentlig försörjning, beräknar man dock på ett annat sätt. Beräkningen utgår från hur stort det utbetalda beloppet är, i förhållande till en beräknad års norm för den aktuella hushållstypen.

Vår analys i detta kapitel baserar sig på helårsekvivalenterna för de olika ersättningsformerna inom offentlig försörjning. Detta är viktigt att ha i åtanke eftersom det innebär att andelen helårsekvivalenter som till exempel uppbär arbetsmarknadsstöd inte är direkt jämförbar med andelen arbetslösa.

Statistiken i avsnittet är inte könsuppdelad. Det är dock känt att det finns könsskillnader, bland annat är andelen kvinnor betydligt högre bland de som uppbär sjukpenning. Enligt Försäkringskassan fick totalt 606 000 personer sjukpenning någon gång under 2017 och av dessa var 64 procent kvinnor och 36 procent män.⁶⁴ Andelen kvinnor är också större bland de som under 2017 hade aktivitets- eller sjukersättning. I december 2017 var det ungefär 313 000 personer totalt som hade en av dessa två ersättningar och av dessa var 58 procent kvinnor och 42 procent män.⁶⁵

⁶⁴ Försäkringskassan – Socialförsäkringen i siffror 2018, s. 46.

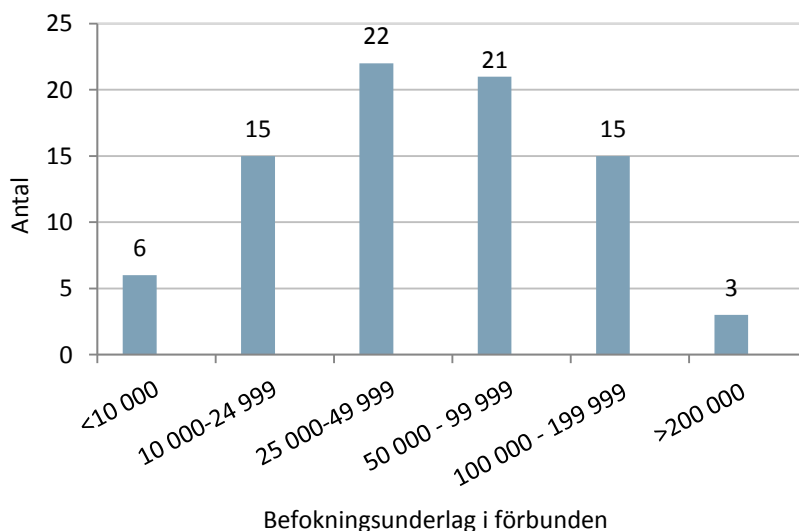
⁶⁵ Försäkringskassan – Socialförsäkringen i siffror 2018, s. 54.

4.1 Olika socioekonomiska förutsättningar i samordningsförbundens geografiska område

4.1.1 Befolkningsunderlag

Samordningsförbundens storlek varierar stort när det gäller antalet invånare 16–64 år i förbundens geografiska områden. Sex av förbunden har ett befolkningsunderlag på mindre än 10 000 personer, medan tre av förbunden omfattar mer än 200 000 personer (figur 4.1).

Figur 4.1. Antal samordningsförbund uppdelat på förbundets befolkningsunderlag i åldern 16–64 år 2017



Källa: ISF:s beräkningar av det underlag för befolkningen i åldern 16-64 som finns tillgängligt på kommunnivå och stadsdelar/valdistrikt på FINSAMs hemsida:

<http://www.finsam.se/publikationer/forsorjningsmatt>, uttaget 2019-02-08

Det minsta förbundet år 2017 är Samordningsförbundet Consensus i Älvsbyn med 4 800 personer i förbundets befolkningsunderlag och det största är Samordningsförbundet Stockholm stad med ett befolkningsunderlag på 638 000 personer. Båda förbunden har endast en kommun som medlem i förbundet.

Antalet invånare i förbundens geografiska område ger en grov indikation om förbundets storlek och verksamhet. Men måttet tar inte hänsyn till hur många personer det är inom respektive förbund som är i behov av finansiell samordning inom rehabiliterings- och välfärdsområdet. Andelen personer som är långtidssjukskrivna, arbetslösa eller som varken arbetar eller studerar, skiljer sig mellan olika kommuner, landsting och förbund.

Som vi visar i kapitel 2 har antalet kommuner som ingår i ett samordningsförbund ökat stadigt. Många förbund har sedan de bildades utökats med en eller flera kommuner eller ombildats genom sammanslagningar av förbund. Som en följd av detta har förbunden blivit allt större och kommit att omfatta ett allt större befolkningsunderlag. Men relativt många förbund omfattar fortfarande endast en kommun. År 2016 var det drygt 30 procent av alla förbund som bestod av endast en kommun eller endast en del av en kommun.⁶⁶

Det finns förstås både för- och nackdelar med stora och små förbund. När förbunden själva tillfrågas om befolkningsunderlagets betydelse är svaren blandade. På frågan om ett stort befolkningsunderlag är en fördel för samordningsförbundet ligger det genomsnittliga svaret mitt emellan motpolerna ”instämmer helt” och ”instämmer inte alls”, det vill säga 4,3 på en sjugradig skala, se tabell 4.1. Den enda grupp svarande som sticker ut är respondenter från Försäkringskassan, som i högre grad än andra respondenter tycker att det är en fördel med ett stort befolkningsunderlag. Men av tabellen framgår att det är en stor skillnad i svar mellan respondenter i större respektive mindre förbund. Respondenter i större förbund, fler än 100 000 invånare, instämmer i mycket högre grad i påståendet att ett stort befolkningsunderlag är en fördel (5,0) än respondenter i mindre förbund med färre än 100 000 invånare (3,6).

⁶⁶ Se figur 2.1 i kapitel 2.

Tabell 4.1. Svar på frågan: "Det är en fördel om samordningsförbundet har ett stort befolkningsunderlag." Skala 1–7, där 1 = Instämmer inte alls och 7 = Instämmer helt. Genomsnittliga värden.

Fråga	Respondentgrupp					
	Totalt	Kommun	Landsting	AF	FK	FC
Stort befolkningsunderlag är en fördel	4,3 (4,1-4,5)	3,9 (3,6-4,3)	4,3 (3,7-4,8)	4,4 (3,8-4,8)	5,2 (4,7-5,7)	4,1 (3,7-4,6)
Samma fråga i samordningsförbund med > 100 000 invånare	5,0 (4,7-5,3)	4,5 (4,0-5,0)	5,1 (4,3-5,9)	5,0 (4,2-5,8)	5,6 (5,0-6,3)	5,2 (4,7-5,7)
Samma fråga i samordningsförbund med < 100 000 invånare	3,6 (3,3-3,9)	3,3 (2,9-3,8)	3,7 (3,0-4,3)	3,7 (3,2-4,3)	4,8 (4,0-5,5)	3,1 (2,5-3,7)
Antal svaranden	250	76	40	37	38	59
	121	39	16	18	19	29
	129	37	24	19	19	30

Anm.: De som svarat: "Ej relevant/Ingen uppfattning" är inte medräknade. Siffrorna inom parentes ger ett 90 procents konfidensintervall. AF står för Arbetsförmedlingen, FK står för Försäkringskassan och FC står för förbundschefer i samordningsförbund.

Källa: ISF:s enkät till styrelseledamöter och förbundschefer.

Fritextsvaren ger en liknande bild, där vissa tycker att det är en fördel med stort befolkningsunderlag medan andra har en rakt motsatt uppfattning och vissa uppger att det inte spelar någon roll.

Argument som förs fram för ett stort befolkningsunderlag är till exempel att den gällande fördelningsnyckeln premierar förbund med stort befolkningsunderlag, att det ger större resurser, att relativt sett mindre resurser då behöver användas till administration och ledning och att en större andel istället kan gå till verksamhet, att "metodutveckling och projektdrift effektiviseras" i större förbund, att "större samordningsförbund ger större möjligheter", att det ger större möjligheter till individanpassad verksamhet och möjlighet att fokusera på specifika områden. Större förbund upplevs också av vissa ha större chans att få projektfinansiering av Europeiska socialfonden.

Argument som förs fram *mot* ett stort befolkningsunderlag är att mindre förbund ger större möjlighet till lokala anpassningar och ökar det lokala inflytandet, att det är lättare att se behoven och möta lokala behov i mindre förbund, att det är lättare att samverka och hitta ”naturliga samarbeten” i ”mindre samhällen”, att det kan vara svårt att få till ”genuin samverkan” inom ett stort geografiskt område och att avståndet mellan styrelse och individ kan bli för stort i stora förbund samt att det kan vara lättare att hitta kreativa och flexibla lösningar i mindre förbund. Det som lyfts fram som en fördel med mindre förbund av flest respondenter är ”den lokala förankringen” och ”det lokala perspektivet”, som vissa upplever riskerar försvinna om förbundet blir för stort.

Men många för också fram att det inte är storleken på förbundet som är viktigast utan att det finns andra aspekter som är mer avgörande, till exempel det geografiska läget och storleken på det geografiska området som förbundet omfattar, samt att det kan finnas både för- och nackdelar med ett stort befolkningsunderlag. I glesbygd kan till exempel ett stort befolkningsunderlag innebära att samverkan försvåras om förbundet omfattar ett geografiskt väldigt stort område, med långa avstånd och olika förutsättningar mellan de stora och små kommuner som ingår i förbundet. Vinsten av att få in mer medel för att befolkningsunderlaget är större kan gå förlorad av att man beroende på de långa avstånden mellan kommunerna måste ha personal och verksamheter på fler ställen. Ett par respondenter sammanfattar det som att ett större befolkningsunderlag är bättre strukturellt och administrativt sett men att ett mindre befolkningsunderlag är bättre verksamhetsmässigt, ur individens perspektiv. Flera personer framför också synpunkter som går ut på att ”lagom är bäst”, att närheten är viktig och att en styrka med samordningsförbunden är att kunna utgå från lokala behov, men att de inte får bli så små att förbunden får brist på resurser.

4.2 Offentlig försörjning

I Försäkringskassans återrapport till regeringen *Uppföljning av samordningsförbundens insatser 2017*⁶⁷ framgår att nästan 90 procent av de som deltog i insatser som finansierades av förbunden hade

⁶⁷ Försäkringskassan, *Uppföljning av samordningsförbundens insatser, redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2017*, s. 16.

offentlig försörjning innan insatsen påbörjades. Med offentlig försörjning menar vi här ersättning från en arbetslöshetskassa, Försäkringskassan eller kommunen. Ersättning från Centrala studiestödsnämnden ingår inte.

Offentlig försörjning är inte någon förutsättning för att få ta del av samordningsförbundens insatser. Övriga grupper som kan få del av förbundens insatser och som utgör en del av befolkningsunderlaget är till exempel unga som varken arbetar eller studerar. Under 2017 beräknades 127 600 unga i åldern 15–29 år stå utanför studier och arbete i Sverige (NEET). Andelen var som högst i åldersgruppen 20–24 år (8,5 procent jämfört med 3,4 procent bland 15–19-åringar).⁶⁸

Med hjälp av uppgifter om befolkningen och det mått på helårsekvivalenter som uppbär offentlig försörjning som SCB tar fram⁶⁹ har vi beräknat hur stor andel av befolkningen i åldern 16 till 64 år i de geografiska områden som förbunden omfattar som hade offentlig försörjning under 2017.

Försörjningsmättet består av tre delar: ett ohälsomått, ett arbetsmarknadsrelaterat mått och ett mått som visar på hur mycket ekonomiskt bistånd som har betalats ut. Medan de två första måtten är baserade på utbetalade ersättningar som belastar statens budget och arbetslöshetskassorna, är det kommunerna som står för finansieringen av ekonomiskt bistånd.

De helårsekvivalenter som vi använder i rapporten utgår, till skillnad från försörjningsmättet, från antalet ersatta dagar med respektive ersättning som ingår i försörjningsmättet. Enligt våra beräkningar var det i genomsnitt cirka 14 procent av befolkningen i åldern 16–64 år i förbunden som hade offentlig försörjning under år 2017. I verkligheten var det dock långt fler än 14 procent av befolkningen i förbunden som hade offentlig försörjning eftersom helårsekvivalenterna är beräknade för hel ersättning för en person under ett helt år. En del av dem som var sjukskrivna, hade aktivitetsersättning, arbetslöshetsersättning eller till exempel aktivitetsstöd hade detta under en begränsad del av året 2017 medan andra till exempel var sjukskrivna på halvtid eller var deltidsarbetslösa. I helårsekvivalenter räknat

⁶⁸ SOU 2018:11, *Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar*, s. 74.

⁶⁹ Se <https://www.finsam.se/publikationer/forsorjningsmatt>. Hämtad den 28 januari 2019.

motsvarar till exempel två personer som var sjukskrivna på halvtid under hela 2017 en helårsekvivalent.

I tabell 4.2 visar vi andelen helårsekvivalenter i befolkningen i förbunden som hade någon av de typer av offentlig försörjning som ingår i försörjningsmättet: ohälsa, arbetsmarknadsstöd och ekonomiskt bistånd. Av tabellen framgår att ohälsa står för mer än hälften av helårsekvivalenterna, arbetsmarknadsstödet svarar för 35 procent och ekonomiskt bistånd för 11 procent. Skillnaden mellan förbunden är stor. Andelen i befolkningen med offentlig försörjning i termer av helårsekvivalenter varierar från 6,7 procent till 21,4 procent av befolkningsunderlaget i förbunden.

Tabell 4.2. Andel i förbundens befolkningsunderlag med offentlig försörjning uppdelat på ohälsa, arbetsmarknadsstöd och ekonomiskt bistånd (helårsekvivalenter)

	<i>Medelvärde</i>	<i>Min</i>	<i>Max</i>
Ohälsa	7,5	4,2	10,7
Arbetsmarknadsstöd	4,9	1,6	8,5
Ekonomiskt bistånd	1,5	0,5	5,3
Totalt	13,8	6,7	21,4

Källa: Egna beräkningar av det underlag för försörjningsmättet i termer av helårsekvivalenter som finns tillgängligt på kommunnivå på FINSAMs hemsida:

<http://www.finsam.se/publikationer/forsorjningsmatt>, hämtad 2019-02-08.

Jämförelsen mellan olika förbund visar att Samordningsförbundet Södra Roslagen har lägst andel individer (helårsekvivalenter) med offentlig försörjning 2017, se tabell 4.3. I förbundet uppgår andelen i befolkningen med offentlig försörjning till 6,7 procent. Högst andel i befolkningen med offentlig försörjning (helårsekvivalenter) återfinns hos Samordningsförbundet Östra Värmland. Här är andelen drygt 21 procent vilket är mer än tre gånger så högt som hos Samordningsförbundet Södra Roslagen. Skillnaderna mellan förbunden är således stora.

Andelen i befolkningen som har offentlig försörjning skiljer sig åt mellan förbunden och skillnaden är stor mellan det förbund som har den lägsta respektive högsta andelen i befolkningen. I bilaga B4 visas fördelningen för andelen i befolkningen med offentlig försörjning,

dels totalt, dels uppdelat på andelen i förbunden med offentlig försörjning till följd av ohälsa, i form av arbetsmarknadsstöd och ekonomiskt bistånd.

Tabell 4.3. Andel av befolkningen med offentlig försörjning (helårsekvivalenter) i förbunden under år 2017, procent.

<i>Samordningsförbund</i>	<i>Totalt</i>	<i>Ohälsa</i>	<i>Arbetsmarknadsstöd</i>	<i>Ekonomiskt bistånd</i>
<i>Lägst andel:</i>				
Södra Roslagen	6,7	4,5	1,6	0,5
VärNa	7,4	4,2	2,3	0,9
Kävlinge Lomma	7,9	4,9	2,5	0,5
<i>Högst andel:</i>				
Östra Värmland	21,4	9,4	8,5	3,4
Göteborg Nordost	20,8	8,6	6,9	5,3
Kramfors	19,4	10,7	7,2	1,6

Källa: Egna beräkningar av det underlag för försörjningsmättet i termer av helårsekvivalenter som finns tillgängligt på kommunnivå på FINSAMs hemsida:
<http://www.finsam.se/publikationer/forsorjningsmatt>, hämtad 2019-02-08.

Gemensamt för förbunden i tabell 4.3 är att offentlig försörjning till följd av ohälsa (helårsekvivalenter) utgör den största posten av den totala andelen med offentlig försörjning. Därefter följer arbetsmarknadsrelaterade ersättningar och ekonomiskt bistånd.

Försörjningsmättets storlek varierar med konjunkturen

Under 2017 var situationen på arbetsmarknaden god vilket säkerligen hade betydelse för minst två av försörjningsmättets tre delar, nämligen arbetsmarknadsstödet och ekonomiskt bistånd. Omfattningen av dessa former av offentlig försörjning minskar i högkonjunktur och ökar i lågkonjunktur. Det goda läget på arbetsmarknaden är också något som samtliga förbundschefer nämnt under våra intervjuer. De har alla framhållit att den goda konjunkturen gjort det lättare för de som står långt ifrån arbetsmarknaden att få arbete, samtidigt som de som remitterats in till förbunden har en mer komplex problematik än i dåliga tider då även personer med lite bättre förutsättningar har behov av samordnat stöd för att ta sig ut på arbetsmarknaden.

4.2.1 Ersättningar vid ohälsa

I försörjningsmättet ingår ersättning vid ohälsa. Här ingår fyra olika ersättningar: sjukpenning, rehabiliteringspenning, sjukersättning och aktivitetsersättning.

Samtliga sjukförmåner kan beviljas helt eller partiellt, det vill säga individerna kan bli sjukskrivna, eller kan beviljas rehabiliteringspenning, aktivitetsersättning eller sjukersättning med en fjärdedels, en halv, tre fjärdels eller hel omfattning. Detta är viktigt att ha med sig när vi redovisar andelarna i befolkningen med någon av dessa sjukförmåner och kanske extra viktigt då det gäller aktivitets- och sjukersättning. Den senare beviljas endast individerna vid varaktigt nedsatt arbetsförmåga. På den del individerna inte har beviljats aktivitets- eller sjukersättning ska de stå till arbetsmarknadens förfogande och kan därmed vara i behov av samordnad rehabilitering. Av personer med aktivitets- eller sjukersättning i december år 2017 hade till exempel 30 procent av kvinnorna och 19 procent av männen partiell aktivitets- eller sjukersättning.⁷⁰

Antalet individer, eller rättare sagt de helårsekvivalenter som SCB beräknar, är beräknade för befolkningen i åldern 16-64 år. Aktivitetsersättning kan dock endast beviljas individer i åldern 19-29 år medan sjukersättning endast beviljades individer i åldern 30-64 år fram till den 1 februari år 2017 då reglerna ändrades och det blev möjligt att bevilja sjukersättningen till individer från och med 19 års ålder. Under 2017 var det dock endast ett fåtal yngre än 30 år som beviljades sjukersättning.⁷¹ I rapporten har vi valt att redovisa det totala antalet individer (helårsekvivalenter) med offentlig försörjning till följd av ohälsa som andel av befolkningen i åldern 16-64 år, medan vi redovisar andelen med aktivitetsersättning respektive sjukersättning som andelar av befolkningen i åldern 19-29 år respektive 30-64 år.

⁷⁰ Försäkringskassan, Socialförsäkringen i siffror, 2018, s. 52.

⁷¹ ISF har en pågående granskning där tillämpningen av bestämmelsen om sjukersättning för personer i åldersgruppen 19-24 år analyseras (Projekt: Sjukersättning 19 år). Granskningen är planerad att publiceras under andra kvartalet år 2019. Av granskningen framgår att antalet personer som beviljats sjukersättning och som är under 30 år är få och i åldersgruppen 19-24 år var det totalt 67 personer under perioden februari 2017-augusti 2018 som beviljades sjukersättning.

Andelen som hade offentlig försörjning till följd av ohälsa uppgick i genomsnitt till 7,5 procent av befolkningen i förbunden. I tabell 4.4 visas andelen individer (helårsekvivalenter) i förbunden med offentlig försörjning från de olika sjukförmånerna.

Den största posten i offentlig försörjning till följd av ohälsa utgörs av sjukersättning. Andelen varierar mellan 2,3 och 8,3 procent. Därefter kommer aktivitetsersättning som i genomsnitt uppgår till 3,1 procent och sjukpenning till 2,6 procent. Rehabiliteringspenningen utgör endast en mindre del av helårsekvivalenterna. Av bilaga B4 framgår även att skillnaden mellan de högsta och lägsta andelarna med sjukpenning och rehabiliteringspenning i förbundens befolkningsunderlag är ganska liten.

Tabell 4.4. Andel (helårsekvivalenter) av befolkningen 20-64 år i förbunden med ersättning till följd av ohälsa för respektive ersättningsslag. År 2017.

	<i>Medelvärde</i>	<i>Min</i>	<i>Max</i>
Sjukpenning	2,6	1,6	4,0
Rehabiliteringspenning	0,1	0,03	0,2
Aktivitetsersättning	2,5	1,3	4,2
Sjukersättning 30-64	5,7	2,3	8,3
Sjukersättning 19-64	4,1	1,8	6,2
Ohälsa totalt	7,5	4,1	10,7

Anm.: Notera att de olika posterna i offentlig försörjning till följd av ohälsa inte summerar till Ohälsa totalt. Skälet till det är andelen i förbunden med sjukpenning och rehabiliteringsersättning är beräknad som andel av befolkningen i åldern 16-64 år medan andelen för aktivitets- och sjukersättning är beräknad som andel av befolkningen i åldern 16-29 år respektive 30-64 år.

Källa: Egna beräkningar av det underlag för försörjningsmättet i termer av helårsekvivalenter som finns tillgängligt på kommunnivå på FINSAMs hemsida:

<http://www.finsam.se/publikationer/forsorjningsmatt>, hämtad 2019-02-09.

Det förbund som hade störst andel av befolkningen med offentlig försörjning till följd av ohälsa (helårsekvivalenter) under helåret 2017 var Samordningsförbundet Kramfors (tabell 4.5). Här uppgick andelen till knappt 11 procent, vilket innebär att mer än en av tio i befolkningen i arbetsför ålder hade ersättning till följd av ohälsa under hela året 2017. Minst andel hade Samordningsförbundet VärNa

där drygt 4 procent av befolkningen, i helårsekvivalenter räknat, hade offentlig försörjning till följd av ohälsa. De kommuner som ingår i förbundet är Värmdö och Nacka kommun. Skillnaderna mellan förbunden är stora. Andelen med offentlig försörjning (helårsekvivalenter) till följd av ohälsa är nästan tre gånger så stor i förbundet Kramfors som i förbundet VärNa.

Tabell 4.5. Andel av befolkningen, helårsekvivalenter, i genomsnitt med offentlig försörjning till följd av ohälsa (helårsekvivalenter) i förbunden år 2017, i procent.

<i>Samordningsförbund</i>	<i>Ohälsa totalt</i>	<i>Sjukpenning</i>	<i>Rehabiliteringsersättning</i>	<i>Aktivitetsersättning</i>	<i>Sjukersättning</i>
<i>Lägst ande</i>					
VärNa	4,1	2,0	0,03	1,4	1,8
Södra Roslagen	4,5	1,9	0,05	2,1	2,1
Lund	4,7	1,6	0,07	1,3	2,5
<i>Högst andel</i>					
Kramfors	10,7	3,6	0,2	3,3	6,2
Ånge	10,3	4,0	0,2	3,2	5,3
Lycksele Malå	9,9	3,9	0,1	3,5	4,9

Anm.: Notera att de olika posterna i offentlig försörjning till följd av ohälsa inte summerar till Ohälsa totalt. Skälet till det är andelen i förbunden med sjukpenning och rehabiliteringsersättning är beräknad som andel av befolkningen i åldern 16-64 år medan andelen för aktivitets- och sjukersättning är beräknad som andel av befolkningen i åldern 16-29 år respektive 30-64 år.

Källa: Egna beräkningar av det underlag för försörjningsmättet i termer av helårsekvivalenter som finns tillgängligt på kommunnivå på FINSAMs hemsida:

<http://www.finsam.se/publikationer/forsorjningsmatt>, hämtad 2019-02-09.

I de tre förbund som har den lägsta andelen med offentlig försörjning till följd av ohälsa utgör sjukskrivningar en lika stor andel som andelen med sjukersättning. I de tre förbund som har den högsta andelen i befolkningen med ohälsa utgör sjukersättning den största posten och först därefter kommer sjukskrivna och unga vuxna med aktivitetsersättning. Som framgår av tabellen är skillnaderna stora mellan förbunden inom samtliga sjukförmåner.

Stora skillnader i ohälsa både inom och mellan förbund

Samordningsförbunden har blivit allt större över tid. Kommuner som inte tidigare varit med i samordningsförbund har gått med i redan existerande och förbund har slagits samman till nya och bildat nya större förbund. Att förbunden omfattar flera kommuner innebär att behoven kan se väldigt olika ut inte bara mellan förbunden utan även inom ett och samma förbund.

Beräkningar av skillnaden mellan kommuner med högst respektive lägst andel av befolkningen med offentlig försörjning till följd av ohälsa inom ett och samma förbund, visar att skillnaderna igenomsnitt uppgår till knappt 2 procentenheter. Störst skillnad inom förbunden har Samordningsförbundet Uppsala, Samordningsförbundet Samspelet (i Värmland), Samordningsförbundet i Jämtlands län samt Samordningsförbundet Norra Örebro, SOFINT och i Samordningsförbundet RAR i Södermanlands län. Tre av dessa förbund är länsförbund och att skillnaden mellan kommuner är stor i länsförbunden är kanske inte så förvånande med tanke på att de ofta omfattar många kommuner.

Den största skillnaden mellan kommuner inom ett och samma förbund återfinns hos Samordningsförbundet Uppsala. Förbundet består av de åtta kommunerna: Heby, Håbo, Enköping, Knivsta, Tierp, Uppsala, Älvkarleby, och Östhammar. Variationen i andelen mellan ohälsorelaterad ersättning är stor. Skillnaden mellan Heby kommun där andelen med ohälsorelaterad ersättning uppgår till 9,6 procent och Knivsta kommun där motsvarande andel uppgår till 4,7 procent är 4,9 procentenheter. Andelen med ohälsorelaterad ersättning i Heby kommun är alltså dubbelt så hög som i Knivsta kommun.

Att skillnaden i andelen av befolkningen med ohälsorelaterad ersättning är stor såväl mellan som inom förbunden visar på hur olika behoven och förutsättningarna kan vara för förbunden samt på de stora utmaningar som förbunden möter oavsett om de är små eller stora.

4.2.2 Ersättning i form av arbetsmarknadsstöd

Den andra delen i försörjningsmålet utgörs av arbetsmarknadsstöd. Arbetsmarknadsstödet kan delas upp i olika delar. Ersättningarna till

arbetslösa och deltagare i program är uppdelade i arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd och utvecklingsersättning. Arbetslöshetsersättningen är i sin tur uppdelad i två delar, en inkomstrelaterad ersättning och en grundförsäkring. Aktivitetsstöd och utvecklingsersättning är ersättningar för personer som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Till arbetsmarknadsstöden hör även etableringsersättning som utgår till nyanlända som omfattas av Arbetsförmedlingens etableringsprogram. Utöver etableringsersättning kan nyanlända som har barn även få etableringstillägg och de som är ensamboende kan få bostadsersättning. I rapporten har vi slagit samman de bidrag som hör till nyanlända i etableringsprogrammet till en post.

Som vi tidigare har nämnt är de helårsekvivalenter som SCB beräknat och som baseras på arbetslöshetsunderstöd, aktivitetsstöd och utvecklingsersättning samt etableringsersättning inte direkt jämförbara med de uppgifter som presenteras av Arbetsförmedlingen om andelen personer som är öppet arbetslösa och deltagare i program. Skälet till det är att helårsekvivalenterna räknar om ersatta dagar med ersättningar till det som betalas ut för en person som är arbetssökande på heltid under ett helt år. Av de som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen som öppet arbetslösa och deltagare i program finns det många som är arbetslösa under en kortare del av året och det finns också personer som är arbetslösa på deltid.

Bland arbetslösa och deltagare i program finns även de som får ekonomiskt bistånd. De som får ekonomiskt bistånd skall stå till arbetsmarknadens förfogande och således skriva in sig som arbetssökande på Arbetsförmedlingen. Andelen öppet arbetslösa och deltagare i program kan därför förväntas vara högre än de helårsekvivalenter som baseras på arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och den ersättning som utgår till de nyanlända som omfattas av Arbetsförmedlingens etableringsprogram.

I genomsnitt hade cirka 5 procent av befolkningen i förbunden någon form av arbetsmarknadsstöd räknat i helårsekvivalenter år 2017

Andelen individer, i helårsekvivalenter räknat, som hade offentlig försörjning i form av arbetsmarknadsstöd uppgick i genomsnitt till cirka 5 procent av befolkningen i förbunden. I tabell 4.6 visas hur stor

andel av befolkningen i förbunden, i form av helårsekvivalenter, som har arbetsmarknadsstöd uppdelat på arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning. Observera att andelen vuxna med utvecklingsersättning är beräknad för unga vuxna i åldern 18-24 år och andelen etableringsersättning för individer i åldern 20-64 år medan övriga stöd är beräknade för befolkningen i åldern 16-64 år. Eftersom andelarna är beräknade för olika åldersgrupper summerar inte de olika stöden/ersättningarna till det totala arbetsmarknadsstödet.

Tabell 4.6. Andel av befolkningen i samordningsförbunden som hade någon form av arbetsmarknadsrelaterad ersättning i helårsekvivalenter 2017 uppdelat på de olika ersättningslagen, i procent.

	<i>Medelvärde</i>	<i>Min</i>	<i>Max</i>
Arbetslöshetsersättning (16-64 år)	1,1	0,5	1,9
Aktivitetsstöd (16-64 år)	1,7	0,4	3,8
Utvecklingsersättning (18-24 år)	1,8	0,3	4,0
Etableringsersättning (20-64 år)	2,0	0,6	5,3
Totalt arbetsmarknadsstöd (16-64 år)	4,9	1,6	8,5

Anm.: Notera att de olika posterna i arbetsmarknadsstödet inte summerar till Totalt arbetsmarknadsstöd. Skälet till det är andelen i förbunden med arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd är beräknade som andel av befolkningen i åldern 16-64 år medan andelen med utvecklingsersättning är beräknad för befolkningen i åldern 18-24 år och andelen med etableringsstöd som andel av befolkningen i åldern 20-64 år.

Källa: Egna beräkningar av det underlag för försörjningsmättet i termer av helårsekvivalenter som finns tillgängligt på kommunnivå på FINSAMs hemsida:

<http://www.finsam.se/publikationer/forsorjningsmatt>, hämtad 2019-02-09.

Arbetslöshetsersättningen är den minsta posten i arbetsmarknadsstödet vilket kan hänga samman med den goda situationen på arbetsmarknaden år 2017. De största delarna i arbetsmarknadsstödet utgörs av etableringsersättning och utvecklingsersättning.

Det förbund som hade störst andel av befolkningen med offentlig försörjning i form av arbetsmarknadsstöd (helårsekvivalenter) under helåret 2017 var Samordningsförbundet Östra Värmland som omfattar kommunerna Filipstad och Storfors, se tabell 4.7.

Här uppgick andelen med arbetsmarknadsstöd i någon form till 8,5 procent. Lägst andel återfinns i samordningsförbundet Södra Roslagen där andelen uppgick till 1,6 procent. I Södra Roslagen ingår Täby och Österåkers kommun, Skillnaden mellan de två förbunden är stor, andelen med arbetsmarknadsstöd är mer än fem gånger så stor i Östra Värmland som i Södra Roslagen. Av bilaga B4 framgår att det är ett fåtal förbund där andelen med etableringsersättning är så hög som i Samordningsförbundet Östra Värmland, skillnaderna mellan övriga förbund är mindre och andelarna av befolkningen med etableringsersättning varierar mellan 0,5 till 3 procent.

Tabell 4.7. Andel av befolkningen med arbetsmarknadsrelaterad försörjning (helårsekvivalenter) i förbunden under år 2017, i procent

<i>Samordningsförbund</i>	<i>Arbetsmarknadsstöd</i>	<i>Arbetslöshetsersättning</i>	<i>Aktivitetsstöd</i>	<i>Utvecklingsersättning</i>	<i>Etableringsersättning</i>
<i>Lägst andel</i>					
Södra Roslagen	1,6	0,7	0,4	0,2	0,5
Öckerö	1,7	0,5	0,5	0,6	0,6
Ale, Kungälv, Stenungsund och Tjörn	2,2	0,7	0,6	0,4	0,8
<i>Högst andel</i>					
Östra Värmland	8,6	1,4	1,9	2,1	4,9
Sollefteå	8,0	1,9	2,4	2,1	3,4
Södra Dalarna	7,8	1,1	1,6	1,5	4,9

Anm.: Notera att de olika posterna i tabellen inte summerar till arbetsmarknadsstöd. Skälet till det är andelen i befolkningen i förbunden med arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd är beräknade som andel av befolkningen i åldern 16-64 år medan andelen med utvecklingsersättning är beräknad för befolkningen i åldern 18-24 år och andelen med etableringsstöd som andel av befolkningen i åldern 20-64 år.

Källa: Egna beräkningar av det underlag för försörjningsmättet i termer av helårsekvivalenter som finns tillgängligt på kommunnivå på FINSAMs hemsida:

<http://www.finsam.se/publikationer/forsorjningsmatt>, hämtad 2019-02-09.

Av tabell 4.7 framgår att i förbunden med de högsta andelarna av arbetsmarknadsstöd utgör etableringsersättningen mer än hälften av arbetsmarknadsstödet. Det är en betydligt större andel än i de förbund där andelen med arbetsmarknadsstöd är låg. I dessa förbund utgör andelen med etableringsersättning cirka 30 procent av arbetsmarknadsstödet.

Skillnader inom förbunden i andel av befolkningen som har arbetsmarknadsstöd

I förbund som består av flera kommuner är skillnaden mellan olika kommuner inom förbunden minst lika stor som skillnaden mellan olika förbund vad gäller andelen med arbetsmarknadsstöd i befolkningen. Störst är skillnaden inom länsförbunden: Samordningsförbundet Kalmar, Samordningsförbundet Halland och Samordningsförbundet RAR i Södermanland. I dessa förbund uppgår skillnaden mellan kommunen med högst respektive lägst andel av befolkningen som har arbetsmarknadsstöd inom förbundet till över åtta procentenheter.

I exempelvis Samordningsförbundet Kalmar, som består av de tolv kommunerna Borgholm, Emmaboda, Hultsfred, Högsbo, Kalmar, Mönsterås, Mörbylånga, Nybro, Oskarshamn, Torsås, Vimmerby och Västervik, uppgår skillnaden mellan kommunerna med högst respektive lägst andel till 8,7 procentenheter. I Mörbylånga uppgår andelen i befolkningen med arbetsmarknadsstöd till 3,5 procent medan andelen i Högsbo är mer än fyra gånger så stor, 12,2 procent.

4.2.3 Ersättning i form av ekonomiskt bistånd

Ekonomiskt bistånd är den ersättning som en person har rätt till när alla andra försörjningsmöjligheter är uttömda. Ersättningen är tänkt att fungera som ett sista skyddsnät för den som saknar tillgångar och som har tillfälliga ekonomiska problem. Det är en behovsprövad ersättning som både kan ges som ett kompletterande stöd och som hel/full ersättning. Kraven är höga för vad en individ får äga för att få del av ersättningen och målet är alltid att hen ska övergå till arbete eller en annan ersättningsform. Rätten till ekonomiskt bistånd regleras i socialtjänstlagen (2001:453).

Biståndet består av två delar: försörjningsstöd och bistånd för livsföringen i övrigt. Försörjningsstödet täcker de vanliga kostnaderna för till exempel boende och mat. Biståndet för livsföringen i övrigt kan vara tillfälliga kostnader som till exempel läkarvård och medicin.

Ekonomiskt bistånd är en ersättningsform som belastar kommunernas ekonomi till skillnad från ersättning i form av arbetsmarknadsstöd och ohälsa. En ökning av gruppen som står långt ifrån arbetsmarknaden som uppbär ekonomiskt bistånd kan därmed komma att påverka kommunernas ekonomi.

Under 2017 uppgick andelen av förbundens invånare som fick ekonomiskt bistånd (helårsekvivalenter) i genomsnitt till 1,5 procent. Andelen med ekonomiskt bistånd varierar från 0,5 procent till 5,3 procent. Variationen mellan förbunden är således mycket stor.

Tabell 4.8. Andel av befolkningen i samordningsförbunden med ekonomiskt bistånd, helårsekvivalenter, år 2017, i procent. De tre förbunden med lägst respektive högst andel.

<i>Lägst</i>	<i>Samordningsförbund</i>	<i>Högst</i>	<i>Samordningsförbund</i>
0,5	Södra Roslagen	5,3	Göteborg Nordost
0,5	FINSAM Kävlinge-Lomma	3,9	FINSAM Malmö
0,7	Activus Piteå	3,4	Östra Värmland

Källa: Egna beräkningar av det underlag för försörjningsmättet i termer av helårsekvivalenter som finns tillgängligt på kommunnivå på FINSAMs hemsida:
<http://www.finsam.se/publikationer/forsorjningsmatt>, hämtad 2019-02-09.

De förbund som har lägst andel av befolkningen med ekonomiskt bistånd är: Södra Roslagen, Kävlinge-Lomma och Activus Piteå. I dessa förbund är det cirka en halv procent av befolkningen som har ekonomiskt bistånd. Högst andel har förbundet Göteborg Nordost, därefter kom förbunden FINSAM Malmö och Östra Värmland. Andelen i befolkningen med ekonomiskt bistånd under året 2017 är mer än tio gånger så hög i Göteborg Nordost som i förbundet Södra Roslagen.

Det är viktigt att komma ihåg att våra beräkningar är baserade på helårsekvivalenter vilket innebär det att antalet individer som fick ekonomiskt bistånd var fler än vad som framgår av dessa tabeller.

Som vi visar i kapitel 7 är det många av de som får del av förbundens insatser som har försörjningsstöd när insatsen startar. Knappt 35 procent av de deltagare som deltog i insatser som finansierades av förbunden under 2017 hade försörjningsstöd innan de påbörjade sina insatser.⁷²

Skillnaden mellan förbund är större än inom förbund, när det gäller andelen individer som har ekonomiskt bistånd

Skillnaden mellan kommuner med högst respektive lägst andel med ekonomiskt bistånd i befolkningen inom förbunden är stor men inte alls lika stor som skillnaden mellan förbunden.

Den största skillnaden mellan kommuner inom ett och samma förbund återfinns hos Samordningsförbundet RAR i Södermanland. Förbundet som är ett länsförbund består av de nio kommunerna: Eskilstuna, Flen, Gnesta, Katrineholm, Nyköping, Oxelösund, Strängnäs, Trosa och Vingåker. Skillnaden mellan Trosa kommun där andelen med ekonomiskt bistånd uppgår till 0,5 procent och Eskilstuna kommun där motsvarande andel uppgår till 2,8 procent uppgår till 2,3 procentenheter. Det innebär att andelen med ekonomiskt bistånd i Eskilstuna kommun är mer än fem gånger så hög som andelen i Trosa kommun.

Skillnaderna är stora även inom Samordningsförbundet Östra Östergötland som består av kommunerna: Finspång, Norrköping, Söderköping och Valdemarsvik. Här uppgår skillnaden mellan Norrköpings kommun där 2,8 procent av befolkningen har ekonomiskt bistånd och Valdemarsviks kommun där endast 0,6 av befolkningen har ekonomiskt bistånd till 2,2 procentenheter.

I Samordningsförbundet Östra Värmland ingår Filipstads kommun där 4,0 procent av befolkningen har ekonomiskt bistånd och Storfors kommun där 1,9 procent av befolkningen har ekonomiskt bistånd. Andelen med ekonomiskt bistånd är således mer än dubbelt så stor i Filipstads kommun som i Storfors kommun.

⁷² Försäkringskassan, *Uppföljning av samordningsförbunden, redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev för 2017*, s. 16.

5 Samordningsförbundens finansiering

I det här kapitlet redogör vi för hur samordningsförbunden tillförs medel, hur tilldelningen av medel har utvecklats över tid och hur förbunden, de nationella parterna och andra aktörer ser på finansieringen. Vi beskriver också att förbunden tillsammans har samlat på sig ett stort eget kapital och ger förslag på åtgärder för att komma tillrätta med detta.

5.1 Det är de samverkande parterna som finansierar samordningsförbunden

Samordningsförbunden finansieras gemensamt av de parter som kan bilda förbund: kommun, landsting och staten. Av de medel som tilldelas ett förbund står staten för hälften och kommun och landsting för en fjärdedel vardera.⁷³ Den part som bidrar med lägst belopp avgör den totala tilldelningen av medel till förbundet.

Om flera kommuner är medlemmar i samma förbund utgör dessa tillsammans en part, och var och en av kommunerna bidrar då med medel på det sätt som de kommer överens om. Detsamma gäller om flera landsting är medlemmar i samma förbund.

Försäkringskassan har till uppgift att fördela de statliga medlen till förbunden, men samråder med Arbetsförmedlingen på nationell nivå innan myndigheten fattar beslut om hur mycket medel respektive samordningsförbund ska få. Innan Försäkringskassan fattar beslutet kontakter myndigheten förbunden och stämmer av kring vilka belopp kommuner och landsting kan och vill matcha den statliga

⁷³ 5 § Finsamlagen.

tilldelningen med. Vi återkommer till beräkningen av möjlig statlig tilldelning i avsnitt 5.4.

5.2 Den totala mängden medel till samordningsförbunden har ökat över tid

Staten har ökat tilldelningen av medel för samordningsförbunden över tid, från 83 miljoner kronor år 2005⁷⁴ till 280 miljoner kronor år 2015. År 2016 ökade den statliga medelstilldelningen till 339 miljoner kronor, dels som en del i regeringens åtgärdsprogram för ökad hälsa och minskad sjukfrånvarodels för att nya förbund skulle kunna bildas.⁷⁵

Eftersom kommuner och landsting tillsammans bidrar med lika mycket medel som staten fördelar parterna i nuläget ut drygt 670 miljoner kronor per år till förbunden.

I tabellen nedan (tabell 5.1) framgår den statliga tilldelningen för åren 2012-2019 och hur mycket av den statliga tilldelningen som har förbrukats. Försäkringskassan uppger att det finns flera anledningar till att inte alla medel förbrukas, bland annat har förbund inte startat i den takt som förväntats och kommuner eller landsting har ibland inte kunnat eller velat matcha den möjliga statliga tilldelningen. År 2016 var det 2,1 procent av de medel regeringen avsatt till den finansiella samordningen som inte fördelades ut och år 2017 var det 3,7 procent.⁷⁶ Försäkringskassan återbetalar de medel som blir kvar till regeringen.

Tabellen visar också hur antalet förbund och kommuner som ingår i förbund har utvecklats under de nämnda åren. När vi skrev denna rapport saknade vi uppgifter om eventuella oförbrukade medel för år 2018.

⁷⁴ Uppgiften om statliga medel för år 2005 avser utfallet för nämnda år och är hämtat från Socialförsäkringsutskottet, *Finsam – en uppföljning av finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser*. Rapporter från riksdagen 2014/15: RFR13, sid 91.

⁷⁵ Regeringen, *Åtgärdsprogram för ökad hälsa och minskad sjukfrånvaro, bilaga till protokoll vid regeringssammanträde 2015-09-24 nr 1:1*.

⁷⁶ Försäkringskassan, *Uppföljning av samordningsförbundens insatser – Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2016*, Dnr: 018018-2016 och Försäkringskassan, *Uppföljning av samordningsförbundens insatser – Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2017*.

Tabell 5.1. Utveckling av den statliga ramen åren 2012–2019

<i>År</i>	<i>Antal samordningsförbund vid utgången av året</i>	<i>Antal kommuner som ingick vid utgången av året</i>	<i>Tilldelade medel från regeringen (Mnkr)</i>	<i>Förbrukade statliga medel (Mnkr)⁷⁷</i>
2012	83	221	280	278
2013	83	225	280	279
2014	85	240	280	279
2015	80	241	280	280
2016	82	247	339*	332
2017	82	253	339*	327
2018	83	260	339*	
2019			339*	

* Varav 3 miljoner kronor för administrativt stöd, vilket framgår av regleringsbrev för Försäkringskassan för budgetåren 2016-2019.

Som vi har redogjort för tidigare i rapporten är samordningsförbunden olika stora, både sett till antalet kommuner som är medlemmar i de olika förbunden och antalet invånare. Det förbund som har fått mest medel från staten för år 2019, 16 miljoner kronor, är Samordningsförbundet Stockholms Stad och det förbund som har fått minst, 500 000 kronor, är Samordningsförbundet Consensus Älvsbyn.⁷⁸

Eftersom kommuner och landsting bidrar med lika mycket medel som staten har Samordningsförbundet Stockholms stad fått totalt 32 miljoner kronor och Samordningsförbundet Consensus Älvsbyn 1 miljon kronor för år 2019. Sett till antalet invånare i åldrarna 16–64 år motsvarar tilldelningen i dessa förbund 50 kronor per invånare i Samordningsförbundet Stockholms Stad respektive 210 kronor per invånare i Samordningsförbundet Consensus Älvsbyn.

⁷⁷ Försäkringskassans återsrapporterar till regeringen för åren 2012-2017.

⁷⁸ E-post från Försäkringskassan den 10 december 2018: Preliminärt beslut om fördelning av medel till samordningsförbunden för 2019, daterat 2018-11-09.

5.2.1 En majoritet av styrelseledamöterna och förbundscheferna anser att samordningsförbunden borde tilldelas mer medel

Svaren på vår enkät visar att synen på hur mycket medel förbunden borde få varierar beroende på vilken part de som svarat kommer ifrån. Totalt tycker 63 procent av de svarande att samordningsförbunden borde tilldelas lite mer eller mycket mer medel och 35 procent att de tilldelas lagom mycket medel (tabell 5.2). De flesta av de svarande från landstingen, drygt 75 procent, och drygt 60 procent av de svarande från kommunerna tycker att förbunden borde tilldelas mer eller mycket mer medel. Knappt en fjärdedel av de svarande från landstingen och en dryg tredjedel av de svarande från kommunerna anser att samordningsförbunden får lagom mycket medel. De svarande från de statliga myndigheterna har relativt samstämmiga åsikter när det gäller om samordningsförbunden borde tilldelas mer eller mycket mer medel och ungefär 50 procent tycker att de borde det. Svaren är tämligen lika på frågan om förbunden får lagom mycket medel idag och knappt 50 procent tycker så. Ungefär fem procent av de svarande från Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan tycker att förbunden borde få lite mindre medel än de får i dag. Bland förbundscheferna anser drygt tre fjärdedelar att förbunden ska få mer eller mycket mer medel, och ungefär en femtedel tycker att det är bra som det är. Tre procent av förbundscheferna vill att förbunden får lite mindre medel.

Tabell 5.2. Svar på frågan: Tilldelas samordningsförbunden lagom mycket medel eller borde de tilldelas mer eller mindre?
Andelar procent

	<i>Totalt</i>	<i>Kommun</i>	<i>Landsting/region</i>	<i>AF</i>	<i>FK</i>	<i>FC</i>
Antal svaranden	342	110	48	64	48	72
De borde tilldelas mycket mer medel	26	27	25	17	13	42
De borde tilldelas lite mer medel	37	35	52	33	35	35
De tilldelas lagom mycket medel	35	37	23	45	48	21
De borde tilldelas lite mindre medel	2	0	0	5	4	3
De borde tilldelas mycket mindre medel	0	0	0	0	0	0
Summa	100	99	100	100	100	101

Anm.: AF står för Arbetsförmedlingen, FK står för Försäkringskassan och FC står för förbundschefer i samordningsförbund.

Källa: ISF:s enkät till styrelseledamöter och förbundschefer.

Övriga synpunkter som har lämnats i enkäten

De synpunkter som har lämnats i de öppna svaren och som rör finansieringen handlar i huvudsak om två frågor: behovet av mer långsiktig finansiering samt kostnaden för administration. Det är flera av de svarande som efterlyser mer långsiktiga besked om tilldelningen av medel. En svarande skriver att det skulle underlätta om förbundet samtidigt med den statliga tilldelningen för ett år fick ett preliminärt besked om tilldelning för de två efterföljande åren. Andra synpunkter som förts fram är att det är svårt att planera för insatser med en budget som bara sträcker sig över ett år samt att beslutet om den statliga tilldelningen av medel kommer för sent på året.

Några öppna svar kommenterar förbundens administrationskostnader som de svarande tycker tar för stor del av förbundens ekonomi. För ett litet förbund kan kostnaden för förbundschef bli stor och ett för-

slag som lämnas är att det borde gå att söka pengar till förbunds-
chefen utöver tilldelning av medel som ska finansiera insatser.

5.2.2 Styrelseledamöternas och förbundschefernas synpunkter på fördelningen mellan kommun, landsting och staten

De som svarade på vår enkät har också fått besvara frågor om hur de olika parterna bidrar med medel till samordningsförbunden (tabell 5.3). Enkäten har innehållit frågor om huruvida de svarande tycker att respektive part, alltså kommuner, landsting och staten, bidrar med lagom stor andel medel, eller om någon av parterna borde bidra med en större eller mindre andel.

Av samtliga svarande tycker knappt 75 procent att kommuner och landsting bidrar med en lagom stor andel av medlen. Motsvarande siffra för om staten bidrar med en lagom stor andel är drygt 60 procent. Men svaren skiljer sig beroende på vilken part de som svarat kommer ifrån. Antalet svarande från kommuner och landsting är också fler än de svarande från de två statliga myndigheterna. Svaren från de olika grupperna skiljer sig särskilt åt vad gäller frågan om de statliga myndigheterna bidrar med en lagom stor andel av medlen.

Ledamöter som är utsedda av Arbetsförmedlingen tycker i högst grad att de statliga myndigheterna bidrar med en lagom stor andel av medlen, 86 procent. Bland övriga grupper tycker så här stora andelar att de statliga myndigheterna bidrar med lagom stor andel av medlen:

- förbundscheferna 72 procent,
- ledamöter från Försäkringskassan 69 procent,
- ledamöter från kommuner 45 procent,
- ledamöter från landsting 40 procent.

Skillnaden mellan den högsta och lägsta andelen är alltså 46 procentenheter. Förbundschefernas svar är relativt lika oavsett vilken part frågan gäller. Mellan 72 och 74 procent av de svarande förbundscheferna tycker att respektive part bidrar med en lagom stor andel av medlen.

Synen på om någon av parterna borde bidra med en större andel medel skiljer sig också beroende på vilken part de som svarade

kommer ifrån. Av samtliga svarande tycker knappt 20 procent att kommunen borde bidra med en större andel av medlen.

Andelen av de svarande som tycker att kommunen borde bidra med mer medel är högst bland ledamöter från landstingen medan den är lägst bland ledamöter från kommuner. Skillnaden mellan den högsta och den lägsta andelen är 22 procentenheter.

Andelen svarande som tycker att landstingen borde bidra med en större andel medel är totalt 25 procent. Även här skiljer sig svaren åt beroende på vilken part som de svarande kommer ifrån. Högst andel svarande som tycker att landstingen borde bidra med en större andel medel kommer från kommuner, och lägst andel från Försäkringskassan. Skillnaden mellan den högsta och lägsta andelen är 17 procentenheter.

Av samtliga som svarade tycker 36 procent att staten borde bidra med en större andel medel. Även här skiljer sig svaren beroende på vilken part de som svarande kommer ifrån. Av de från landstingen som svarade tycker 60 procent att staten borde bidra med en större andel. Så tycker också 55 procent av de svarande från kommunerna. Motsvarande andelar för ledamöter från Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan är 10 respektive 19 procent. Av förbundscheferna anser 27 procent att staten borde bidra med en större andel medel.

När det gäller synen på om respektive part borde bidra med en mindre andel medel är det genomgående lägre andelar av de svarande som håller med om det. Av samtliga svarande tycker 7 procent att kommuner borde bidra med mindre medel, 4 procent att landsting borde bidra med mindre medel och 3 procent att staten borde bidra med mindre medel.

I ett av de öppna svaren i enkäten skriver en svarande ”Svårt att få alla parter att vilja bidra med ekonomiska medel i den omfattning som behövs - särskilt kommunerna”.

Tabell 5.3. Svar på frågan: Bidrar de respektive parterna med en lagom stor andel av medlen eller borde någon eller några av parterna bidra med en större eller mindre andel? Andelar i procent.

Part	Tot.	Kommun	Respondentgrupp			
			Landsting/ Region	AF	FK	FC
Antal svaranden	335–340	105–110	46–48	63–64	48	71–72
Kommun						
Borde bidra med större andel	19	6	28	27	25	22
Bidrar med lagom stor andel	74	82	70	72	69	72
Borde bidra med mindre andel	7	12	2	2	6	6
Landsting/region						
Borde bidra med större andel	25	32	20	30	15	19
Bidrar med lagom stor andel	72	68	74	70	77	74
Borde bidra med mindre andel	4	0	7	0	8	7
Staten*						
Borde bidra med större andel	36	55	60	10	19	27
Bidrar med lagom stor andel	61	45	40	86	69	72
Borde bidra med mindre andel	3	0	0	5	13	1

*I enkäten var det formulerat som "de statliga myndigheterna".

Anm. och källa: se nästa sida.

Anm. Tabell 5.3.: AF står för Arbetsförmedlingen, FK står för Försäkringskassan och FC står för förbundschef i samordningsförbund. Svartalternativen "Borde bidra med en mycket större andel av medlen" och "Borde bidra med en lite större andel av medlen" är hopslagna till "Borde bidra med större andel" och svartalternativen "Borde bidra med en mycket andel av medlen" och "Borde bidra med en lite mindre andel av medlen" är hopslagna till "Borde bidra med mindre andel".

Källa Tabell 5.3.: ISF:s enkät till styrelseledamöter och förbundschef.

5.3 Medel som ett förbund inte använder under ett år blir kvar hos förbundet som eget kapital

När medlemmarna har betalat ut sina årliga bidrag till respektive samordningsförbund blir dessa varje förbunds egna medel, eftersom varje förbund är en egen juridisk person. Medel som inte förbrukas under ett år blir kvar som förbundets egna kapital. Detta kan ökas på år från år om inte förbundet omsätter de medel som de har tilldelats för finansiell samverkan.

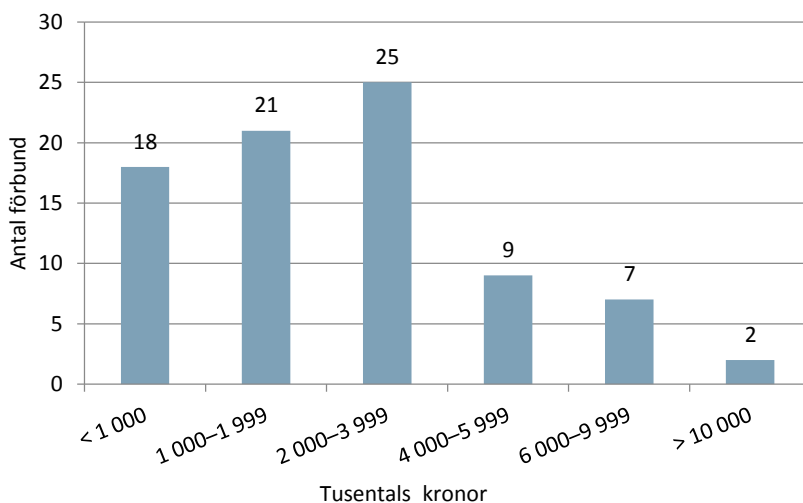
I flera samordningsförbund har det egna kapitalet vuxit i storlek. Det innebär att dessa förbund har mer pengar att röra sig med än vad de får av medlemmarna för ett enskilt år. Orsaken till att förbund bygger upp ett eget kapital är bland annat att det tar tid att starta upp verksamheter, både för nya förbund och rent generellt. Förbundens planering är också sårbar för svängningar i bemanningen av planerade insatser, dessa bemannas med medarbetare från förbundets medlemmar. Medlemmarna måste också remittera deltagare till insatserna för att insatserna ska kunna utnyttjas effektivt. Om en insats inte kommer igång eller kan genomföras som planerat kan det leda till kraftiga svängningar i det egna kapitalet från ett år till ett annat.

Ett av de öppna svaren i vår enkät lyfter fram att en orsak till att det egna kapitalet ökar är att förbundens medlemmar inte bidrar med personal för finansierade verksamheter på det sätt man har varit med och beslutat om. Medlemmarna säger att det beror på att man i första hand måste prioritera sin egen verksamhet, vilket försenar starten av den förbundsfinansierade verksamheten. Den svarande beklagar att medlemmarna ser samordningsförbunden som något externt.

Det egna kapitalet i samtliga förbund uppgick vid slutet av år 2017 till 230 miljoner kronor men det var mycket ojämnt fördelat mellan

förbunden. Knappt en fjärdedel av förbunden svarade för cirka hälften av beloppet.⁷⁹ Figur 5.1 nedan visar hur storleken på eget kapital fördelade sig mellan förbunden vid slutet av år 2017. Det är sammanlagt 18 förbund som har ett eget kapital som överstiger 4 miljoner kronor.

Figur 5.1. Förbundens egna kapital vid slutet av år 2017



Parterna i den finansiella samordningen har delvis olika uppfattningar om hur frågan om förbundens egna kapital bör hanteras.

Vid intervjun med Försäkringskassan i november 2018 menade Försäkringskassan att förbundens egna kapital bör användas för att uppfylla behov av fler samordnade insatser, snarare än att föranleda en minskning av tilldelade medel. Om staten skulle ge mindre medel till förbund som har ett stort eget kapital skulle det kunna leda till problem i förlängningen. Det kan exempelvis bli problem när ett förbund har förbrukat det egna kapitalet och samtliga parter måste bidra med mer medel. Försäkringskassan framför att staten kommer att ta hänsyn till ett förbunds egna kapital först om förbunden ansöker om mer statliga medel än vad som finns att fördela.⁸⁰ Vi återkommer till frågan om förbundens egna kapital senare i detta kapitel.

⁷⁹ E-post från Försäkringskassan den 14 juni 2018.

⁸⁰ E-post från Försäkringskassan den 23 januari 2019.

Även Arbetsförmedlingen är inne på samma spår som Försäkringskassan - att det egna kapitalet bör användas för att uppfylla behov. Men Arbetsförmedlingen säger också att det behöver finnas en nationell dialog om och med förbund som har ett stort eget kapital.

SKL framförde vid intervjun i december 2018 att Försäkringskassan måste ta hänsyn till förbundens egna kapital vid fördelningen av statliga medel.

Det nationella nätverket för samordningsförbund, NNS, tycker å sin sida att tilldelningen av medel borde minskas rejält till förbund som har stort eget kapital. När vi träffade NNS i oktober 2018, menade NNS att den statliga tilldelningen av medel borde ändras, så att medel riktas till de förbund som visar att de behöver medel och har möjlighet att använda dessa. NNS tog upp att det är svårt att begära ytterligare medel från regeringen till samordningsförbunden när förbunden totalt har ett stort eget kapital.

År 2013 tog Nationella rådet fram en rekommendation till förbunden om vad som är en rimlig storlek på eget kapital. Beräkningsmodellen som ligger till grund för rekommendationen kallas i dagligt tal för Trappan.⁸¹ Beräkningen utgår från storleken på tilldelade medel och att det är rimligt att en viss procent av dessa kan vara eget kapital som följer med mellan åren. Procentsatsen trappas ner i olika intervall ju mer medel ett förbund får. Rekommendationen togs fram av Nationella rådets arbetsgrupp i dialog med samordningsförbund och Nationella nätverket för samordningsförbund (NNS). Syftet med rekommendationen var att förbundens egna kapital skulle minska när det fanns ett riktvärde att förhålla sig till.

Vi rekommenderar parterna (medlemmarna) att se till att förbundens medel omsätts i verksamhet. Det kan förslagsvis ske genom minskad tilldelning av medel till de förbund som har ett stort eget kapital. Vi föreslår också att Nationella rådets rekommendation om rimlig storlek på eget kapital beaktas.

Oavsett hur man väljer att göra för att komma tillrätta med det stora egna kapitalet behövs ett mer kraftfullt agerande. Medlemssamråd är en arena för gemensamma samtal mellan parterna, närmare bestämt medlemmarna, och förbundet. Utmaningen med storleken på förbun-

⁸¹ Nationella rådets rekommendation om storlek på sparade medel/eget kapital, daterad 2013-10-02, www.finsam.se.

dens egna kapital är en fråga för samtliga medlemmar i ett förbund eftersom alla bidrar med medel.

5.4 Den statliga modellen att fördela medel har förändrats över tid

År 2004–2015 fördelades de statliga medlen till förbunden genom att förbunden ansökte om medel. Hur mycket medel de fick baserades på historisk utveckling och på när i tiden förbunden bildats. I takt med att fler kommuner valde att gå med i samordningsförbund och att fler förbund bildades så ökade behovet av en transparent och långsiktig modell för att fördela medel.

I januari 2015 beslutade Försäkringskassan om en ny matematisk modell för att beräkna möjlig storlek på statliga medel till respektive förbund. Modellen hade tagits fram i samarbete med Nationella rådet för finansiell samordning och i dialog med förbunden genom remiss och samtal. Den nya modellen började tillämpas vid tilldelningen av medel för år 2016.

5.4.1 Den nya fördelningsmodellen

I den nya modellen ingår en grundtilldelning som är lika för alla förbund. Grundtilldelningen är till för att täcka de administrativa kostnader som förbunden har. Storleken på grundtilldelningen har sedan modellen infördes varit 400 000 kr per förbund och år.

Därutöver beräknar modellen en möjlig tilldelning som bygger på ett försörjningsmått som utgår från utbetalda ersättningar i form av offentlig försörjning, (viktas till 75 procent) och på befolkningsunderlaget (viktas till 25 procent) i respektive förbund. Modellen försöker genom denna konstruktion fånga upp de behov som medborgarna inom respektive samordningsförbunds geografiska område kan tänkas ha.⁸²

Eftersom förbunden har byggt upp ett stort eget kapital innehöll modellen till en början en skrivning om att stort eget kapital skulle beaktas vid beräkningen av möjlig statlig tilldelning. Försäkringskassan tog därför in prognoser om förbundens egna kapital, men det

⁸² Försäkringskassan, *Fördelningsmodell för statens medeltilldelning till samordningsförbunden*, 2015-01-22.

visade sig att prognoserna var så osäkra att enskilda förbund fick både för mycket och för lite medel. Från år 2017 har Försäkringskassan därför bortsett från storleken på förbundens egna kapital när myndigheten beräknar den möjliga statliga tilldelningen. Som vi redovisat under avsnittet om förbundens egna kapital säger Försäkringskassan att de tar hänsyn till eget kapital endast om förbunden ansöker om mer statliga medel än vad som finns att fördela. Detta framgår också av ett beslut som Försäkringskassan tagit under år 2017 som handlar om fortsatt tillämpning av fördelningsmodellen.⁸³

Den nya fördelningsmodellen innebär i sin grundform att förbund kan få såväl mer som mindre medel jämfört med tidigare. För att mildra effekterna för förbund som från och med år 2016 ska få mindre medel från staten än vad de tidigare har fått innehåller modellen en dämpningsregel. Regeln innebär att minskningen från ett år till ett annat inte ska vara mer än 10 procent. För förbund som kan få mer medel och vill växa upp sin finansiering av verksamheter måste kommuner och landsting ha både vilja och möjlighet att kunna matcha den möjliga statliga tilldelningen.

Representanten från Försäkringskassan sa vid intervjun i november 2018 att det kommer att bli nödvändigt att se över 10-procentsspärren om modellen ska få verkligt genomslag inom överskådlig tid. Men förbund som har fått och fortfarande får för mycket medel jämfört med den ideala tilldelningen enligt beräkningsmodellen måste få rimlig tid och möjlighet att ställa om sin verksamhet.

Sveriges kommuner och landsting (SKL) menade vid intervjun i december 2018 att modellen i grunden är bra eftersom den tar hänsyn till invånarantal och socioekonomiska faktorer. SKL har själva varit med och tagit fram modellen som SKL tycker är bättre än det sätt man tidigare använde för att fördela medel. SKL menade också att den nuvarande modellen är transparent men kanske för krånglig.

När vi träffade Arbetsförmedlingen i december 2018 var Arbetsförmedlingens intryck att modellen fungerar men att det behövs en dialog med de förbund som har ett stort eget kapital. ”Det går att se att förbunden anpassar sig till en förändrad statlig tilldelning av medel som innebär att en del förbund har möjlighet att få en ökad tilldelning medan andra förbund får en minskad tilldelning”.

⁸³ Försäkringskassan, *Fördelningsmodell för statens medelstilldelning till samordningsförbunden*, 2017-05-05.

5.4.2 De flesta styrelseledamöter anser att modellen för att tilldela medel till förbunden är relativt ändamålsenlig

Enligt svaren på vår enkät svarar runt 65 procent att den fördelningsmodell som nu används är ganska eller mycket ändamålsenlig medan ungefär 15 procent tycker att den inte är det (tabell 5.4). De svarande från kommuner, landsting och från Försäkringskassan är något mer positivt inställda än de svarande från Arbetsförmedlingen, där bara 50 procent tycker att modellen är ganska eller mycket ändamålsenlig. Bland förbundscheferna tycker 50 procent att modellen är ganska eller mycket ändamålsenlig medan 30 procent tycker att den är mindre ändamålsenlig.

Tabell 5.4. Svar på frågan: ”Tycker du att den modell som används för att fördela medel till samordningsförbunden är ändamålsenlig?” Andel svarande på respektive alternativ, uppdelat på olika parter och roller, i procent.

	<i>Totalt</i>	<i>Kommun</i>	<i>Landsting/region</i>	<i>AF</i>	<i>FK</i>	<i>FC</i>
Antal svaranden	340	108	48	64	47	73
Ja, mycket ändamålsenlig	11	17	4	11	9	10
Ja, ganska ändamålsenlig	53	58	67	39	64	40
Varken ändamålsenlig eller inte ändamålsenlig	20	14	13	39	17	21
Nej, inte så ändamålsenlig	12	8	13	9	11	22
Nej, inte alls ändamålsenlig	4	3	4	2	0	8
Summa	100	100	101	100	100	101

Anm.: AF står för Arbetsförmedlingen, FK står för Försäkringskassan och FC står för förbundschef i samordningsförbund. Procentandelarna summerar inte alltid till 100 på grund av avrundning.

Källa: ISF:s enkät till styrelseledamöter och förbundschefer.

Budgetprocesserna för kommuner, landsting och staten ligger olika i tid vilket bidrar till att det är ett komplext arbete att införa en ny fördelningsmodell. Kommuner och landsting har också olika vilja eller möjlighet att matcha en möjlig högre statlig tilldelning. Att regeringen gav mer medel till samordningsförbunden år 2016, samtidigt som den nya modellen började tillämpas, har hittills mildrat effekterna för förbund som enligt modellen ska få en minskad tilldelning.

5.4.3 Statlig tilldelning av medel under åren 2016–2019

När den nya fördelningsmodellen tillämpades första gången år 2016 resulterade det i att förbund fick såväl mer som mindre medel från staten än tidigare. Försäkringskassan informerade förbunden om beräkningen för att undersöka om kommuner och landsting kunde och ville matcha den möjliga statliga tilldelningen.⁸⁴ När vi jämför de belopp som Försäkringskassan utbetalat med de belopp som fanns i förhandsberäkningen så ser vi att totalt cirka 20 procent av samordningsförbunden fick ett lägre belopp än den möjliga statliga tilldelningen. I pengar handlade det om totalt cirka 13 miljoner kronor som kommuner och landsting inte kunde eller ville matcha.

Eftersom det fanns medel kvar för år 2016 fick samtliga förbund möjlighet att hos Försäkringskassan ansöka om riktade medel för insatser till långtidssjukskrivna och unga med aktivitetsersättning. Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen hade i sina respektive regleringsbrev för år 2016 fått i uppdrag att genom samordningsförbunden verka för de nämnda målgrupperna i syfte att stärka kvinnor och mäns förmåga till förvärvsarbete. Vid årets slut återstod cirka 2 miljoner kronor som förbunden inte kunnat använda för riktade insatser till de nämnda målgrupperna.⁸⁵

För åren 2017, 2018 och 2019 har vi fått uppgifter från Försäkringskassan om hur stor den statliga tilldelningen skulle vara strikt beräknad efter modellens grundbelopp, försörjningsmättet (viktning 75 procent) och invånarantalet (viktning 25 procent). Alltså en ren matematisk beräkning utan hänsyn till den tidigare beskrivna dämp-

⁸⁴ E-post från Försäkringskassan den 7 juni 2018.

⁸⁵ Försäkringskassan, *Uppföljning av samordningsförbundens insatser – Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2016*, Dnr: 018018-2016.

ningsregeln, 10-procentsspärren, och utan hänsyn till om förbunden har ett stort eget kapital.⁸⁶ Vi har också fått Försäkringskassans beslut om hur mycket statliga medel som tilldelats respektive förbund för de nämnda åren.⁸⁷

När vi jämför mellan åren kan vi se att antalet förbund som har fått en tilldelning som ligger i nivå med en ideal tilldelning enligt fördelningsmodellen successivt har ökat, tabell 5.5. Arbetsförmedlingen kommenterade detta vid intervjuen i december 2018 med orden ”det går att se att förbunden anpassar sig efter den nya fördelningsmodellen”.

Tabell 5.5. Statlig tilldelning av medel jämfört med ideal tilldelning enligt fördelningsmodellen. Hur antalet förbund fördelar sig mellan förbund som får mer mindre eller i nivå med den ideala tilldelningen

	2017	2018	2019
Tar emot mer	31	27	25
I nivå	24	37	41
Tar emot mindre	27	18	17
Totalt	82	82	83

Anm.: Definition ”i nivå” i tabellen innebär att den faktiska tilldelningen av medel avviker högst tio procent från den ideala tilldelningen.

Källa: Egna beräkningar med stöd av underlag från Försäkringskassan.

Fortfarande är det dock stora skillnader mellan hur mycket mer eller mindre medel förbunden tilldelas jämfört med den ideala statliga tilldelningen enligt fördelningsmodellen. Spännvidden är från mer än dubbelt så mycket medel till mindre än hälften.

⁸⁶ E-post från Försäkringskassan den 21 maj 2018 och den 10 december 2018.

⁸⁷ E-post från Försäkringskassan den 17 maj 2018, den 29 maj 2018 och den 10 december 2018.

5.5 Medel från Europeiska socialfonden

Samordningsförbund kan ha andra finansieringskällor än de medel de får av medlemmarna i förbundet. Vi har inte närmare studerat vilka andra finansieringskällor det rör sig om men Försäkringskassan redovisade i sin återrapport till regeringen för år 2017 att förbund är både ägare till och medfinansierare till ESF-projekt (ESF står för Europeiska socialfonden).⁸⁸

För år 2017 hade förbunden registrerat totalt cirka 21 miljoner kronor som inkomst av ESF-medel men Försäkringskassans bedömning var att det finns ett mörkertal i de registrerade uppgifterna när det gäller medel från ESF.⁸⁹

När förbunden får mer medel än det som medlemmarna bidrar med innebär det att den totala budgeten för förbunden ökar. Förbunden har därmed mer än de cirka 670 miljoner kronorna som är medlemmarnas bidrag att finansiera insatser för.

⁸⁸ Försäkringskassan, *Uppföljning av samordningsförbundens insatser – Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2017*.

⁸⁹ Försäkringskassan, *Uppföljning av samordningsförbundens insatser – Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2017*.

6 Hur samordningsförbunden bedriver den verksamhet de finansierar

Den centrala uppgiften för ett samordningsförbund är att finansiera insatser som gör att personerna i målgruppen förbättrar eller återfår sin förmåga till förvärvsarbete. Ett förbund får inte bedriva någon egen rehabiliteringsverksamhet utan ska i stället koordinera resurser och finansiera insatser som de samverkande parterna ansvarar för.

Vi inleder detta kapitel med en närmare beskrivning av förbundens uppgifter, de insatser förbunden finansierar och hur dessa bemannas.

Vi beskriver också vissa utmaningar som finns, både när det gäller möjligheten att bedriva långsiktiga satsningar och att det finns behov av att förtydliga Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens roll i samverkansarbetet.

6.1 Samordningsförbundens uppgift

Samordningsförbunden har i första hand till uppgift att koordinera parternas resurser till individer som behöver stöd av flera aktörer för att förbättra eller återfå sin förmåga att arbeta. Verksamheten ska förhindra att individer som behöver samordnad rehabilitering hamnar i ett gränsland mellan myndigheters ordinarie uppdrag. Förbunden ska koordinera resurserna på ett sådant sätt att stödet till individer i behov av samordnade insatser blir effektivt och motsvarar individernas behov.

Förbunden verkar genom att finansiera insatser som de samverkande parterna ansvarar för. Insatserna syftar ofta till att utveckla gemensamma metoder och till att individanpassa insatser för att öka kvaliteten och effektiviteten i insatserna. Samordningsförbunden

stödjer också aktiviteter som ska få samarbetet mellan parterna att fungera mer effektivt, så kallade strukturövergripande insatser.

För att resultatet av insatserna ska gå att följa upp och för att kunna särskilja resultat för vissa typer av insatser kategoriseras alla insatser som individinriktade respektive strukturövergripande.⁹⁰

I de följande avsnitten beskriver vi dessa två typer av insatser.

6.1.1 Insatser som riktas direkt till individer

Generellt är målgrupperna för den individinriktade verksamhet som förbunden finansierar individer med medicinska, psykiska, sociala och arbetsmarknadsrelaterade problem och som behöver stöd från flera aktörer. Individerna befinner sig ofta långt ifrån arbetsmarknaden och är vanligen beroende av offentlig försörjning. Det som avgör om en individ kan få del av förbundsfinansierade insatser är om hen behöver samordnade insatser från flera rehabiliteringsaktörer för att förbättra sin förmåga till arbete och i förlängningen möjligheten att försörja sig själva. Det finns flera typer av individinriktade insatser.

Den vanligaste inriktningen för de individinriktade insatserna är ”Rehabilitering för arbete eller utbildning”.⁹¹ Insatsen syftar till att individen, när insatsen är avslutad, ska börja eller fortsätta arbeta eller studera. Exempel på innehåll är individuell coachning eller handledning, gruppaktiviteter, arbetsträning, arbetsprövning eller arbetspraktik utifrån individens behov. Här finns också insatser där personer med fysisk eller psykisk funktionsnedsättning får hjälp av coacher som är utbildade i metoden Supported Employment.

Näst vanligast är ”Förberedande insatser” som ska förbereda individen för att kunna ta nästa steg i återgången till arbete. Exempel på innehåll är aktiverande hälsostimulerande verksamhet som inkluderar motion och sociala aktiviteter enskilt eller i grupp. Insatserna kan också innehålla inslag av arbetsträning för att rusta deltagaren till mer arbetslivsinriktad rehabilitering.⁹²

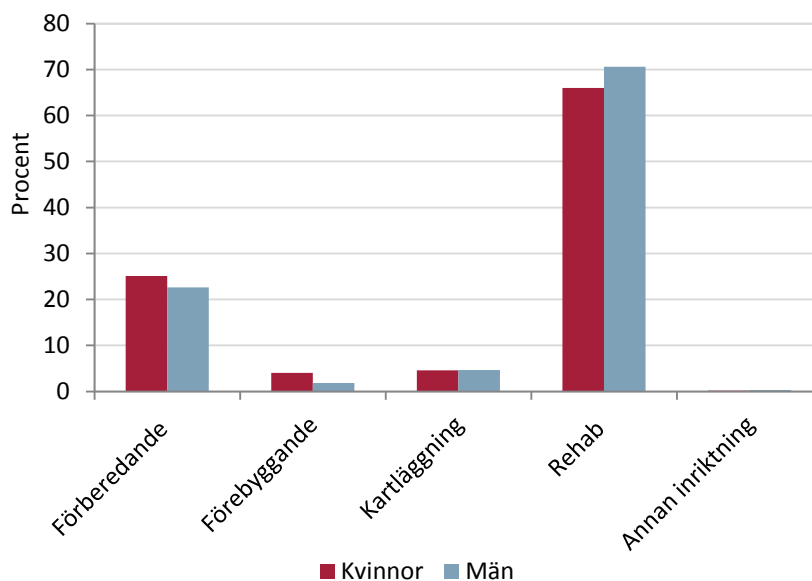
⁹⁰ Försäkringskassan, *SUS Finsam Användarhandledning*, sid 37, daterad 2019-01-15.

⁹¹ Försäkringskassan, *Uppföljning av samordningsförbundens insatser – Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2017*, s. 6.

⁹² Försäkringskassan, *Uppföljning av samordningsförbundens insatser – Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2017*, s. 10.

Förbunden kan också finansiera kartläggningar och förebyggande insatser.

Figur 6.1. Fördelning av individinriktade insatser uppdelat på kvinnor och män 2017



Källa: Försäkringskassan, Uppföljning av samordningsförbundens insatser, redovisning enligt regleringsbrev 2017

Samordningsteam är en vanlig struktur för samverkan

En vanlig struktur för samverkan är samordningsteam som består av representanter från de fyra parterna.

Formen för samverkan i sådana team kan se olika ut. Gemensamt är att de fyra parterna kan ta del av ett och samma ärende. Det innebär att parter som deltar i teamet får tillgång till samma information och att de tar gemensamt ansvar för att utforma det stöd den enskilde individen behöver. För att parterna i förbundet ska kunna utbyta information om individen och ta del av dokument och journalhandlingar behöver individen lämna sitt samtycke.

Liknande arbetsformer nämns i förarbetena till finsamlagen. Där beskriver regeringen hur det går att skapa förutsättningar för tidiga

utredningar och rehabiliteringsåtgärder genom att bygga upp en struktur av anpassade funktioner, såsom rehabiliteringsteam.⁹³

I vårt arbete med den tredje delen av utvärderingerna av samordningsförbunden har vi sett att ett samordningsteams möten kan ha olika syften och innehåll. Ett möte kan till exempel vara en kort avstämning för att ta reda på om individen är aktuell hos flera av parterna, för att parterna ska kunna handlägga ärendet mer effektivt. Ett möte kan också handla om att kartlägga individens behov av samordnat stöd från flera av parterna och vilken typ av insatser som kan vara aktuella.

Ett exempel på förbund som arbetar med samordningsteam är Samordningsförbundet Göteborg centrum. I förbundet har teamverksamheten två möten, det första mötet genomförs utan individen och har som syfte att kartlägga individen och hens behov. Vid det andra mötet medverkar individen och deltagarna i mötet gör en plan för rehabilitering utifrån individens berättelse och situation.

Ett annat exempel är så kallade NAFS-möten, som genomförs utan att individerna närvarar. NAFS är en förkortning för Närsjukvård-(Primärvård) Arbetsförmedlingen-, Försäkringskassan och Socialtjänsten. NAFS-teamen består av rehabkoordinatorer från respektive hälsocentral samt en representant från övriga tre myndigheter. Syftet med dessa möten är att multidisciplinära team ska kunna ge en bred samordnad bedömning kring ärendet för att underlätta en fortsatt samordnad rehabilitering. Individen som mötet gäller ska ha gett sitt medgivande till ett sådant möte. Alla fyra myndigheter har möjlighet att ta upp ärenden till ett NAFS-möte.⁹⁴ I en intervju med förbundschefen i samordningsförbundet Skellefteå-Norsjö berättar hen att dessa möten är korta - cirka en timme - och flera ärenden behandlas under varje möte. NAFS-teamen förbereder varje ärende genom att göra en kartläggning av respektive myndighets tidigare och nuvarande insatser. Vid NAFS-mötet görs en bredare myndighetsgemensam bedömning, ”en skanning” av möjliga åtgärder som sedan lämnas som förslag till hur man kan komma vidare i rehabiliteringsprocessen. Ett resultat av ett NAFS-möte kan exempelvis vara att man

⁹³ Regeringens proposition 2002/03:132 s. 45.

⁹⁴ Arbetsförmedlingen och Socialstyrelsen, *Lokala exempel på välfungerande samverkan mellan socialtjänsten och Arbetsförmedlingen*, daterad 2015-04-13.

kallar till ett möte om en samordnad individuell plan, SIP, eller att en specifik behandling eller åtgärd föreslås.

Förbundscheferna menar att mötena skulle bli mindre effektiva med individerna närvarande eftersom mötena då skulle behöva utformas på ett annat sätt. Individernas handläggare har alltid kontakt med individerna före och efter NAFS-mötet och ansvarar för att en återkoppling av vad som sagts på mötet sker till individen.

En liknande form av samverkansteam är de så kallade TRIS-teamen. TRIS står för *Tidig Rehabilitering I Samverkan* och finns eller har funnits som en struktur för samverkan i flera förbund. Teamverksamheten ses över på olika håll i landet. Vi kommer att återkomma till detta längre fram i kapitlet.

6.1.2 Insatser som riktar sig till parterna för att stärka samverkan

Samordningsförbunden finansierar också insatser för att stärka samverkan mellan medlemmarna och för att öka medarbetarnas kunskap om olika gruppers behov av arbetslivsinriktad rehabilitering – så kallade strukturövergripande insatser. De strukturövergripande insatserna kan exempelvis innehålla förstudier, kartläggningar, projektstöd och kompetensutvecklingsinsatser. Kartläggningarna kan gälla såväl att kartlägga vilka grupper som har behov av vilka insatser, som att kartlägga vilka behov av utbildning som medlemmarnas medarbetare har. Andra insatser kan handla om initiativ för att skapa bra relationer mellan handläggare hos de samverkande medlemmarna.

Den vanligaste inriktningen för strukturövergripande insatser är ”Dialog och kommunikation”. Därefter följer ”Utbildning” som gäller utbildningsinsatser inom specifika områden såsom diagnoser, förhållningssätt och metoder men också konferenser där alla parter i förbundet deltar.⁹⁵

Bland de strukturövergripande insatserna finns även finansiering av en EU-strateg vars uppdrag är att vara med och genomföra EU-finansierade projekt inom några samordningsförbund. Andra exempel på övergripande insatser är handledarstöd till parternas medarbetare i insatser samt uppföljningar, utvärderingar och följeforskning.

⁹⁵ Försäkringskassan, *Uppföljning av samordningsförbundens insatser – Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2017* s. 11-12.

Bland de förbundschefer som vi har intervjuat finns det exempel både på förbund som säger att de går i riktning mot fler strukturövergripande insatser (Falun och Insjöriket) och på förbund som tvärt om går mot fler individinriktade insatser (Uppsala). Men detta är bara exempel på hur det kan se ut runt om i landet. I exemplet Insjöriket betonar förbundschefen till exempel att trenden ska ses i ljuset av att förbundet historiskt har en stor del av budgeten riktad mot individinriktade insatser. Uppdelningen mellan strukturövergripande insatser och individer i behov av stöd kan också vara mer eller mindre tydlig.

Ett av de förbund som säger att de går mot fler strukturövergripande insatser säger att det framförallt beror på att de statliga myndigheterna har svårt att bidra med medarbetare till insatser som riktar sig till individer. Det blir mer och mer stuprörstänkande, enligt förbundschefen.

I de öppna svaren på vår enkät efterlyser en svarande en tydligare styrning av hur förbunden bör fördela medlen mellan individinriktade respektive strukturövergripande insatser. Andra röster i enkätsvaren lyfter att det finns en tydlig tendens hos förbunden att satsa alltmer på strukturövergripande insatser. Det finns också öppna de som pekar på SUS ger en ofullständig bild av det arbete förbunden gör och de resultat de åstadkommer, inte minst när det gäller strukturell påverkan och att utveckla metoder och modeller.

6.1.3 Samordningsförbunden finansierar både projekt och långsiktiga satsningar

Förbunden finansierar både tidsbegränsade projekt och mer långsiktiga satsningar. Insatser som samordningsförbundet finansierar ska bedrivas av medlemmarna. Ett samordningsförbund får enligt finsamlagen inte besluta i frågor om förmåner eller rättigheter för enskilda, eller genomföra åtgärder i övrigt som innefattar myndighetsutövning eller som ska erbjuda tjänster till enskilda.⁹⁶

Förbundschefen i Uppsala län berättar att de uppmuntrar till insatser som pågår under lång tid med tanken att kontinuitet bidrar till mer hållbara effekter och att nya insatser följs av långa startsträckor varpå stödet till individen försenas.

⁹⁶ 7 § Finsamlagen.

Sett till valet av korta eller långa insatser framhåller förbundscheferna i Samordningsförbundet Insjöriket att det är behovet hos parterna som styr valet. I Samordningsförbundet RAR i Sörmland går verksamheten allt mer mot långsiktigt finansierade verksamheter utan tidsbegränsning.

Parternas intresse av att vara ansvariga för projekt eller insatser skiljer sig åt mellan förbunden

Intresset från parterna för att vara projekt- eller insatsansvariga skiljer sig åt mellan förbunden. I Samordningsförbundet Uppsala län berättar förbundscheferna att parternas vilja och möjligheter visserligen kan se olika ut, men att det inte påverkar förbundets verksamhet särskilt mycket. Förbundscheferna säger att de ger konkret och operativt stöd för att de som ansöker om pengar från förbundet ska lämna bra och tydliga ansökningar. Det är tydligt från början vem som är ansvarig för insatsen i de projektplaner eller ansökningar som skickas in till styrelsen. Förbundscheferna säger också att förbundet har förmedlat ett riktvärde till medlemmarna om hur mycket medel det är möjligt att söka för varje kommun i samverkan med övriga parter.

Förbundscheferna för Samordningsförbundet Finsam Falun berättar att parternas vilja och möjligheter att vara projekt- eller insatsansvariga varierar. Här är kommunen och regionens hälsofrämjande enhet de parter som både har störst möjligheter och som är mest intresserade av att vara projekt- eller insatsansvariga. Förbundscheferna säger att de statliga myndigheterna inte har samma möjligheter att vara insatsansvariga. Flera förbundschefer lyfter fram att myndigheternas uppdrag behöver ses över, eftersom de har ett stuprörstänk och det mesta bestäms uppfifrån, vilket ger ett litet utrymme för lokala variationer.

Förbundscheferna för Samordningsförbundet Skellefteå-Norsjö berättar om ett exempel där Försäkringskassan frågade efter en insats för en särskild målgrupp. Varken Försäkringskassan eller psykiatrin, som var den andra involverade myndigheten i insatsen, kunde vid den tidpunkten ta på sig att ansvara för projektet. Samordningsförbundet tog då på sig den sammanhållande rollen för projektet, medan myndigheterna själva remitterade deltagare till insatsen. Medarbetare för insatsen kom från kommunen och de ekonomiska delarna reglerades genom att förbundet köpte medarbetarnas tjänster från

kommunen. Förbundscheferna förtydligar att detta var ett undantag, och att principen annars är att förbundet inte ska ansvara för insatser.

I samordningsförbundet RAR finansierar förbundet kostnaden för att samverka, och parterna finansierar den ordinarie verksamheten. Förbundscheferna berättar att förbundet kan finansiera parternas ordinarie verksamhet under en utvecklingsfas av en insats. Om en utvärdering sedan visar att insatsen har ett bra resultat, så tar parterna över finansieringsansvaret.

Lättare att starta projekt än att implementera förbundsfinansierade insatser i parternas ordinarie verksamhet

En insats kan implementeras helt eller delvis genom att en eller flera av parterna så småningom tar över hela eller delar av finansieringen av insatsen. I andra fall kan det vara fråga om kortvariga behov eller att verksamheten inte kan implementeras men att behovet av insatsen finns kvar och förbundet fortsätter att finansiera den.

Vid våra intervjuer med förbundschefer i samband med rapporten ser vi att det är svårt att få någon av parterna att ta över en verksamhet som befinner sig i gränslandet mellan olika myndigheter, oavsett hur framgångsrik insatsen är. Intervjuerna visar att en långsiktigt stabil finansiering från förbundet är avgörande så länge det finns ett behov av insatser som befinner sig i gränslandet mellan två eller flera myndigheter.

Statskontoret redogjorde redan i sin rapport *Fortsättningen med Finsam* (2006) för att frågan om implementeringen är en knäckfråga, att det kan vara svårt att få parterna att implementera framgångsrika förbundsfinansierade projekt i den ordinarie verksamheten, både på grund av resursbrist och att insatserna finns i gränslandet mellan myndigheterna.⁹⁷

Förbunden hanterar svårigheten med att implementera insatser i parternas i ordinarie verksamhet på olika sätt. Ibland låter förbundet projekt som ingen part är villig att ta över i sin ordinarie verksamhet, återuppstå i modifierad form. Ibland låter förbunden projekt fortsätta med finansiering från förbundet under lång tid. I Samordningsförbundet i Kalmar län startar de flesta insatser som treåriga projekt.

⁹⁷ Statskontoret, *Fortsättningen med Finsam*. Rapport 2006: 6 s.33.

Om projekten varit bra kan de övergå till så kallad ”integrerad samverkan”, och då kan målgruppen breddas om det behövs och budgeten eventuellt minska något. Förbundet genomför också försöksverksamhet vid sidan av de långa och integrerade projekten om det finns möjlighet till det. Integrerad samverkan kännetecknas enligt NNS bland annat av en samordningsstrategi som betonar långsiktighet framför projektverksamhet.⁹⁸

Det finns även exempel på förbund som medvetet byggt upp en metod för att hantera behovet av samordning av insatser när målgruppen inte direkt ingår i en enskild myndighets ansvarsområde. Dessa insatser tycker dessa förbund bör samordnas inom förbundets ramar, eftersom det inte finns någon given part som kan implementera dem i sin verksamhet.

En förbundschef berättar att styrelsen i förbundet är inriktad på att någon av parterna ska ta över insatserna men att det ibland är förbundets finansiering som gör det möjligt att en insats kan fortsätta.

Bland de öppna svaren till enkäten finns bland annat synpunkten att syftet med den verksamhet som förbunden finansierar bör vara att främja samverkan, inte genomföra verksamhet där medlemmarna misslyckas. Någon menar att hela idén med samverkan är problematisk om Finsam ska täcka upp grundläggande behov där staten misslyckas. Ett par svarande påpekar att samordningsförbunden inte är någon myndighet, och någon lyfter det problematiska i att en del förbund arbetar som om de har ett eget verksamhetsansvar. Ytterligare en svarande skriver att samordningsförbunden tenderar att kompensera för att parterna har brist på personal och pengar istället för att hitta nya innovativa lösningar.

Möjligheten till en långsiktig finansiering av framgångsrika insatser behöver säkerställas

Vi konstaterar att frågan om, och i så fall vem, som ska ta över en insats fortfarande är aktuell. Framförallt när det gäller insatser som finns i gränslandet mellan parternas ordinarie uppdrag.

Det är rimligt att det finns en målsättning om att varje insats som påbörjas ska kunna implementeras i någon av medlemmarnas

⁹⁸ NNS – Nationella nätverket för samordningsförbund, *Vad är integrerad samverkan?* daterad 2014-04-24.

ordinarie verksamhet. Det är också rimligt att en sådan målsättning är klarlagd vid tiden för styrelsens beslut. Berörda parter i förbundet bör på ett tidigt stadium behandla frågan om vilka möjliga vägar som finns för att implementera en insats.

I praktiken skulle det kunna finnas situationer när det av olika skäl inte är möjligt eller ekonomiskt försvarbart att implementera en verksamhet. Det skulle till exempel kunna finnas en skillnad mellan vilken part som har rätt kompetens att bedriva insatsen och den eller de parter som har störst nytta av den. Det skulle också kunna handla om att kostnaden för att föra över verksamheten till en part är för hög i förhållande till nyttan av verksamheten när situationen uppstår att någon medlem ska ta över insatsen.

Intervjuerna visar att en långsiktigt stabil finansiering från förbundet är avgörande så länge det finns ett behov av insatser som befinner sig i gränslandet mellan två eller flera myndigheter. Om inte förbundet fortsätter att finansiera de projekt som ingen part vill ta över hela ansvaret för, uppstår en risk för att projekt läggs ner och att investeringar i metodutveckling och individer inte tas tillvara.

Vi anser att det är viktigt att säkerställa att det finns en långsiktig finansiering av framgångsrika insatser som befinner sig i gränslandet mellan två eller flera myndigheter, så länge behovet av insatsen kvarstår. Samtidigt måste förbunden förhålla sig till att de inte själva får bedriva insatser i egen regi. Berörda parter behöver behandla frågan om vilka möjliga vägar som finns för att uppnå en långsiktig finansiering för insatser som befinner sig i gränslandet och därför inte kan implementeras hos någon av parterna. Frågan är en utmaning för både parterna och förbunden.

6.1.4 Parternas medarbetare arbetar i olika utsträckning i insatser

Parterna i samordningsförbunden bidrar i varierande utsträckning med personal i insatser som förbunden finansierar. Personalen som arbetar i insatser kan komma från olika delar av medlemmarnas organisationer och ha en grundanställning som till exempel myndighetschef, handläggare och tjänsteman.

I vår enkät finns det exempel bland förbundschefer och andra svarande som vittnar om att det kan vara svårt att få till bemanningen till

insatser som förbunden finansierar. I de öppna enkätsvaren skriver en svarande: ”Eftersom lagstiftningen bygger på att förbundsmedlemmarna svarar för personalbemanningen till individinriktade verksamheter har det varit svårt att få till bemanningen. Anledningen är att förbundsmedlemmarna själva har haft svårt att rekrytera personal till sina egna verksamheter och i relation till detta prioriterat bemanningen till kärnuppdraget. Det har inneburit att verksamhet som förbundet finansierar inte har kommit igång i den takt som varit planerad. Detta har i sin tur gjort att avsatta budgetmedel inte förbrukats som planerat och att individer inte kunnat få sina behov tillgodosedda i tillräckligt stor grad. Frågan har lyfts med förbundsmedlemmarna men har inte resulterat i några större förändringar.”

Det finns en bild av att de statliga myndigheternas möjlighet och vilja att bidra med medarbetare i förbundsfinansierade insatser har minskat

Något som återkommer i de intervjuer som vi har genomfört med förbundscheferna är uppfattningen att Försäkringskassans prioritering av sin kärnverksamhet (bedömningar av rätten till ersättning och utbetalningar) under senare år har minskat myndighetens vilja och möjlighet att bidra med medarbetare i förbundsfinansierade insatser. Samma sak framförs när det gäller Arbetsförmedlingen, där skälet bedöms vara hög personalomsättning.

SKL säger i en intervju att de är oroliga över utvecklingen inom den finansiella samverkan, bland annat eftersom de tycker att Försäkringskassan de senaste tre till fyra åren har minskat sitt engagemang. Hälso- och sjukvården har stor nytta av Försäkringskassan inom Finsam enligt SKL, men nyttan av Finsam minskar om Försäkringskassan drar tillbaka sina medarbetare. Det leder enligt SKL till en obalans mellan parterna.

Om en eller flera medlemmar minskar sitt engagemang riskerar nyttan för övriga att minska – balans mellan parterna är viktig för samverkan

Vi har inte närmare undersökt hur stort problemet med att få medlemmarna att bidra med personal i förbundsfinansierade insatser är. Men vi konstaterar att om detta är en utveckling som fortsätter och som tydligt inverkar på förbundens verksamhet, finns det en risk för att

förbundens legitimitet och effektivitet påverkas. Om en eller flera medlemmar upplevs bidra i mindre utsträckning i samverkan kan en konsekvens bli att de andra medlemmarna ser en minskad nytta av sitt eget deltagande i samverkan. En förutsättning för att samverkan mellan parterna ska fungera väl och motverka att individer fastnar i gränslandet mellan organisationerna, är att samtliga parter bidrar fullt ut.

Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen började under 2017 arbeta med arbetsmiljön och säkerheten kopplat till den egna personalens medverkan i samordningsförbunden. Syftet är att göra ansvar och roller tydligare i frågor som rör arbetsmiljö och säkerhet för alla parter kopplade till samordningsförbunden.⁹⁹ En del i detta är att Försäkringskassan har sett över sina riktlinjer för hur myndigheten ska bedriva samverkan genom samordningsförbund.

6.1.5 Försäkringskassan har reviderat sina riktlinjer under 2018

Under hösten 2018 har Försäkringskassan reviderat sina riktlinjer för hur myndigheten ska bedriva samverkan genom samordningsförbund. Ett av skälen till detta är enligt Försäkringskassans representant vid vår intervju under hösten att de ska bli ett tydligare stöd för de medarbetare och chefer som arbetar eller har medarbetare i insatser som finansieras av förbund. Myndigheten har också internt förtydligat vilket arbetsgivaransvar Försäkringskassans har. Representanten för Försäkringskassan betonar att avsikten med förtydligandet inte är att minska Försäkringskassans engagemang.

De reviderade riktlinjerna säger att när Försäkringskassan medverkar med personal i en insats som finansieras av ett samordningsförbund ska arbetsinsatsen överensstämja med Försäkringskassans uppdrag, oavsett vilken part som är ansvarig för insatsen.¹⁰⁰ Uppdraget ska utföras inom ramen för medarbetarens anställning och ska innebära liknande arbetsuppgifter som hen har i sin anställning på Försäkringskassan. De medarbetare som vill arbeta med arbetsuppgifter i för-

⁹⁹ Försäkringskassan, *Uppföljning av samordningsförbundens insatser – Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2017* s. 27.

¹⁰⁰ Försäkringskassan, *Riktlinjer för samverkan genom samordningsförbund*, daterad 2018-10-29.

bundsfinansierade insatser utöver vad som ryms inom medarbetarens arbetsskyldighet, måste ansöka om tjänstledigt.

Vi har sett att de reviderade riktlinjerna har fått flera konsekvenser och kan få ytterligare konsekvenser för arbetet i förbunden. En konsekvens av att myndigheten nu gör ramarna för medarbetare tydligare kan bli att en medlem som ska medverka med personal-resurser i en insats eller arbeta i förbundet på nytt behöver ta ställning till om medarbetarens arbetsinsats ligger inom ramen för den ordinarie anställningen.

I nästa stycke redogör vi för några konsekvenser som vi identifierat att Försäkringskassans reviderade riktlinjer i skrivande stund redan har fått.

Försäkringskassans nya riktlinjer har tolkats olika och fått stora konsekvenser för samverkan i enskilda förbund

I samband med intervjuer under hösten, framförallt inom ramen för ISF:s tredje deluppdrag om samordningsförbunden, har vi sett exempel på hur Försäkringskassans reviderade riktlinjer fått genomslag lokalt i bland annat arbetssätt och möjligheten att bedriva individinriktade insatser som finansieras av förbunden. I några fall säger personer vi intervjuat att Försäkringskassan har minskat omfattningen på medarbetares medverkan i samordnad verksamhet, som till exempel i samordningsteam. Ett exempel på detta är uppgifter om att Försäkringskassans medarbetare bara får samverka med de andra parterna om det rör sig om hens egna ärenden på Försäkringskassan. I ett annat fall sägs att Försäkringskassan helt har dragit tillbaka medarbetare från en insats med motiveringen att individen inte deltar på mötet.

Förtydligandet och tolkningen av vad medarbetare får utföra för arbetsinsatser har i dessa fall medfört att Försäkringskassans medarbetare fått en snävare roll nu än tidigare.

Eftersom Försäkringskassan är den enda av parterna som inte bedriver några egna rehabiliteringsinsatser kan dessa konsekvenser få särskilt stor inverkan på arbetet i förbundet. När tolkningen medför att medarbetarna inte kan bidra i ärenden som de andra parterna önskar samverka kring, men som inte är ett ärende på Försäkringskassan, riskerar viktig kunskap om socialförsäkringen att inte kunna

tillföras. Den övergripande risken är att individer i behov av rehabiliterande samverkan inte får det stöd och den hjälp som de behöver.

Det är viktigt att poängtera att vi också träffat förbundschefer som säger att de reviderade riktlinjerna inte har påverkat samarbetet negativt. I flera förbund är just teamverksamheten prioriterad av samtliga parter och fungerar utmärkt.

Det är också viktigt att poängtera att det vi tagit del av när det gäller konsekvenser av de reviderade riktlinjerna är en ögonblicksbild. De förbund som har berättat att samverkan har påverkats negativt kan komma att finna andra former för samverkan som bättre stämmer överrens med de riktlinjer som Försäkringskassan beslutat ska gälla för sin personal.

Arbetsförmedlingen håller på att ta fram en vägledning för sina medarbetare

Arbetsförmedlingen berättar vid en intervju att myndigheten håller på att ta fram en vägledning som liknar Försäkringskassans. Vägledningen kommer att ge en tydlig ram för chefer och medarbetare. Ett av argumenten för att ta fram en sådan vägledning är att Arbetsförmedlingens medarbetare behöver känna sig trygga i vad myndigheten vill. Det handlar i första hand om att skapa en övergripande förståelse för samordningsförbundens roll och medarbetarnas roll som myndighetsföreträdare. Arbetsförmedlingen har ett brett uppdrag och flera olika yrkesroller arbetar vid myndigheten, bland annat arbetsförmedlare, arbetsterapeuter och psykologer. Arbetsförmedlingen har ändå sett ett behov av att förtydliga att medarbetare inte ska arbeta i någon annan profession än den man är anställd för hos myndigheten – det vill säga en arbetsförmedlare bidrar genom att vara arbetsförmedlare, en arbetsterapeut bidrar genom att vara arbetsterapeut och så vidare.

Sveriges kommuner och landsting ser inte något behov av ytterligare vägledning

Sveriges kommuner och landsting (SKL) säger under en intervju att det inte är aktuellt för SKL att ta fram någon liknande vägledning. För SKL som är en medlemsorganisation har varje kommun sitt eget självstyre och SKL kan inte besluta om förtydliganden på samma sätt som de båda statliga myndigheterna.

6.1.6 Det finns skäl att se över Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens uppdrag om att samverka

Det tycks finnas variation i hur Försäkringskassans riktlinjer har tolkats runt om i landet och de konsekvenser som dessa har fått i flera förbund är i sig problematiska. Vid vår intervju med Försäkringskassan i november 2018 framgick att förtydligandet om medarbetarnas roll kommer att följas upp under första kvartalet 2019 via en intern enkätundersökning. Mottagare av enkäten är samverkansansvariga och chefer som under 2018 haft medarbetare i en insats finansierad av samordningsförbund. ISF vill betona vikten av detta arbete. Men det som har hänt visar på ett större problem, nämligen att samverkan kan vara skör och att det kan få stora konsekvenser för arbetet i förbunden när riktlinjer tolkas på olika sätt. Ytterst är det de individer som är i behov av samordnad rehabilitering som riskerar att drabbas.

De båda myndigheterna Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har i uppdrag enligt sina instruktioner att träffa överenskommelse med kommun, landsting och andra berörda parter för att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet. Enligt Finsamlagen ska de också bedriva finansiell samordning enligt den lagen. Syftet med dessa regleringar är att uppnå en effektiv användning av tillgängliga resurser inom rehabiliteringsområdet. Mot bakgrund av den utveckling som vi har sett under granskningens gång, det vill säga att de statliga parterna i samverkansarbetet verkar dra sig tillbaka på vissa håll, anser ISF att det finns skäl till att se över hur uppdraget att samverka är formulerat i myndigheternas instruktioner. Utöver att uppnå en effektiv användning av tillgängliga resurser bör myndigheterna också verka för en stabil och god samverkan över tid.

7 Den förbundsfinansierade verksamheten i siffror

Under år 2017 finansierade samordningsförbunden insatser för totalt 28 400 deltagare i individinriktade insatser, det vill säga för individer som var i behov av samordnat stöd. Drygt 15 000 av deltagarna var registrerade i uppföljningssystemet SUS (Sektorsövergripande system för uppföljning av samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet) med personuppgifter och genom detta kan vi få kunskap om Finsams deltagare.

Försäkringskassan har i uppdrag att följa upp och redovisa samordningsförbundens insatser.¹⁰¹ De bygger sin redovisning på uppgifter från det gemensamma uppföljningssystemet SUS. I kapitel 8 berättar vi mer om SUS och systemets förtjänster och brister.

I det här kapitlet beskriver vi, utifrån SUS och Försäkringskassans sammanställningar, vilka individer som tar del av de insatser som förbunden finansierar och vilka slags insatser de får. Vi redovisar att fler kvinnor än män tar del av insatserna och att unga deltagare är överrepresenterade. Samt att nästan 90 procent av samtliga deltagare hade offentlig försörjning innan de påbörjade en insats. Vi berättar att förbunden arbetar med jämställdhetsfrågor i olika hög utsträckning och att de flesta av styrelseledamöterna och förbundscheferna säger att samordningsförbundet i dess nuvarande form gör nytta. Som vi har beskrivit tidigare i rapporten, är målgruppen för finansiell samordning personer i förvärsaktiv ålder (vanligen 20–64 år) som behöver samordnad rehabilitering. Utifrån denna inramning är det sedan förbunden som gör en analys av om målgruppen bör eller kan preciseras närmare. Regeringens styrning av Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har också under lång tid innefattat uppdraget

¹⁰¹ Regleringsbrev för Försäkringskassan avseende budgetåret 2017.

att verka för att samordningsförbunden prioriterar vissa grupper. Vår granskning visar att regeringens prioriteringar verkar sammanfalla väl med den inriktning som förbunden väljer för verksamheten.

7.1 Målgruppen för finansiell samordning

I propositionen där förslaget om Finsamlagen presenterades förde regeringen en diskussion om målgruppen för finansiell samordning och hur stor denna är. Enligt regeringen skulle målgruppen vara personer i förvärsaktiv ålder (vanligen 20–64 år) som behöver samordnad rehabilitering. Regeringen betonade att det angivna åldersintervallet inte är fast, och att både yngre och äldre personer kan ingå i målgruppen om de av något eller några skäl kan räknas till gruppen av förvärsaktiva.¹⁰² Ett stort antal remissinstanser ansåg att målgruppen var alltför begränsad. Dessa instanser var främst kommuner, landsting, länsstyrelser och beställarförbund. De framhöll att det inte behövs någon klar avgränsning av vilka grupper som skulle kunna komma ifråga för finansiell samordning samt att lokala behov och förutsättningar borde styra och att parterna är mest lämpade att bestämma vilka dessa behov och förutsättningar är.¹⁰³

Propositionen diskuterar vilka som ska ingå i målgruppen, mot bakgrund av vad som framkommit i tidigare utvärderingar av bland annat Socsam¹⁰⁴ och Frisam¹⁰⁵. Socsam var en lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan tre parter: socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst. Socsam prövades i åtta försöksområden och innebar att huvudmännen bildade en gemensam politisk ledning med ansvar för verksamheter inom socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst.¹⁰⁶ Frisam var en frivillig samverkansform inom rehabiliteringsområdet. Tanken var att de enskilda fyra aktörerna – socialtjänsten, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och landstinget – själva skulle besluta om att bedriva samverkan utifrån lokala förutsättningar och behov. Frisam inleddes 1998 och

¹⁰² Prop. 2002/03:132. *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet* s. 50.

¹⁰³ Prop. 2002/03:132. *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet* s. 47.

¹⁰⁴ Riksförsäkringsverket, *Socsam – försök med politisk och finansiell samordning – En slutrapport*, Finansiell samordning 2001:1, Prop. 2002/03:132.

¹⁰⁵ Socialstyrelsen, *Samverkan för särskilt utsatta – Utvärdering av frivillig samverkan FRISAM*, 2001.

¹⁰⁶ Riksförsäkringsverket, *Socsam – försök med politisk och finansiell samordning – En slutrapport*, Finansiell samordning, rapport 2001:1 s. 20.

började fasas ut när den nuvarande lagen om Finsam infördes 2004, men insatser inom Frisam pågick i praktiken till och med 2008.¹⁰⁷

Regeringen ansåg att det var klarlagt att det fanns ett stort behov av samordnade rehabiliteringsinsatser, och att 5 procent av befolkningen i förvärsaktiv ålder (280 000 individer) behövde sådana insatser. En utvärdering av Frisam bedömde att cirka 70 000–100 000 personer hade fått stöd genom Frisam-projektet. Det innebär att cirka 200 000 personer då inte hade fått den hjälp som de behövde.¹⁰⁸

En senare gjord uppskattning från SKL visar att uppemot 500 000 individer skulle kunna behöva samordnade rehabiliteringsinsatser. SKL gjorde denna uppskattning år 2016 i samband med en förstudie finansierad av Europeiska socialfonden.¹⁰⁹ Uppskattningen bygger på uppgifter från år 2015 och på antaganden om hur stort behovet är i olika grupper, bland annat personer med ekonomiskt bistånd, arbetslösa och unga med aktivitetsersättning på deltid.

Nationella rådets handbok för finansiell samordning slår fast att förbunden har en viktig uppgift i att identifiera målgruppens storlek och behov och att arbetet förutsätter intresse och engagemang från alla myndigheterna. Det är sedan styrelsens uppgift att prioritera vilka insatser som är mest ändamålsenliga.¹¹⁰

Förbundens årsredovisningar och verksamhetsplaner innehåller uppgifter om prioriterade målgrupper

Vi har granskat samordningsförbundens årsredovisningar och verksamhetsplaner för år 2016 för att få en bild av de målgrupper som förbunden prioriterar. De flesta av förbunden beskriver att målgruppens ålder ligger i intervallet 16–64 år.

Det är svårt att göra en exakt lista över de målgrupper som förbunden riktar sin verksamhet mot eftersom de inte alltid beskrivs på samma sätt. Det är inte heller alla förbund som listar specifika målgrupper för

¹⁰⁷ Socialstyrelsen, *Samverkan för särskilt utsatta - Utvärdering av frivillig samverkan FRISAM*, 2001.

¹⁰⁸ Socialstyrelsen, *Samverkan för särskilt utsatta - Utvärdering av frivillig samverkan FRISAM*, 2001 s. 69.

¹⁰⁹ Sveriges kommuner och landsting, *Finsams roll i framtidens välfärd – En nationell ESF-finansierad förstudie inför ett utvecklingsarbete inom området finansiell samordning*. Rapport 2016 s. 75.

¹¹⁰ Nationella rådet för finansiell samordning, *Handbok för finansiell samordning* s.55.

verksamheten. För att förbunden ska kunna finansiera en verksamhet som är riktad till vissa inom målgruppen krävs att det finns ett tillräckligt stort befolkningsunderlag och tillräckligt många i målgruppen.

Vår granskning av underlagen visar sammanfattningsvis att unga är den vanligaste målgruppen. En del förbund har prioriterat unga generellt, andra riktar sig mer specifikt till unga med psykisk ohälsa, unga som har en funktionsnedsättning, unga med aktivitetsersättning eller till unga som varken arbetar eller studerar. En del förbund har prioriterat unga som målgrupp under lång tid. I vissa fall ända sedan de bildades. Prioriteringen av unga hänger sannolikt ihop med att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen sedan år 2011 har haft i uppdrag av regeringen att utveckla stödet till ungdomar med aktivitetsersättning, på senare år även unga med funktionsnedsättning. En annan bidragande faktor till fokuseringen på unga är troligtvis att ungdomsarbetslösheten varit hög under lång tid.

En annan stor målgrupp är personer som har en funktionsnedsättning, såväl unga som äldre, liksom personer med psykisk ohälsa och långtidssjukskrivna.

7.1.1 Vad anser styrelsemedlemmarna och förbundscheferna om målgruppen?

Kapitel tre redogör för styrelseledamöternas och förbundschefernas svar på vår enkät och visar att det finns vissa skillnader i hur de anser att förbunden ska fördela resurser till olika målgrupper. För en del målgrupper är de svarande överens, för andra målgrupper går åsikterna mer isär. Svaren i enkäten visar att det finns ett visst mönster, där de parter som främst arbetar med vissa målgrupper i större utsträckning anser att just dessa borde få mer resurser. Exempelvis vill styrelseledamöter från Försäkringskassan ha mer medel till långtidssjukskrivna än övriga svarande. Majoriteten av ledamöterna (53 procent) vill ha mer medel till nyanlända. Ledamöter från Arbetsförmedlingen vill i större utsträckning än övriga svarande ledamöter ha mer medel till nyanlända.

I de öppna svaren i vår enkät säger styrelsemedlemmar att målgruppen som kan få verksamhet finansierad av förbunden är för snävt definierad. Exempelvis ingår inte långtidssjukskrivna som har en anställning men som inte kan återgå till sin arbetsgivare.

En av de svarande vill se möjligheter att arbeta förebyggande med unga under 16 år för att undvika att de hamnar i utanförskap. Förbundschefen för Samordningsförbundet Skellefteå-Norsjö säger i en intervju att de behöver arbeta förebyggande för att minska inflödet av unga som varken arbetar eller studerar. Förbundschefen hänvisar till rapporten *Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar* (SOU 2018:11.) Hon säger att det:

... finns en tydlig koppling mellan svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden och elever som hoppar av gymnasieskolan, som inte har påbörjat gymnasiet eller som avslutar med ofullständiga betyg. Detta talar för att förbunden borde kunna finansiera mer förebyggande arbete där myndigheterna tillsammans tar ett helhetsgrepp för att förebygga avhopp och ofullständig skolgång.

7.2 Antal registrerade deltagare i individinriktade insatser och deltaganden i strukturövergripande insatser har varierat över tid

Uppgifter om det totala antalet deltagare i insatser under ett år finns i Försäkringskassans återrapporteringar till regeringen. De baseras på data från uppföljningssystemet SUS som vi beskriver närmare i kapitel 8.

Enligt Försäkringskassans återrapportering för 2017 saknas det registreringar från några förbund under 2017.¹¹¹ När det gäller strukturövergripande insatser fanns det registreringar från 79 av 82 förbund medan 80 av 82 förbund hade registrerade uppgifter om individinsatser.

Förbunden finansierade individinriktade insatser till totalt 28 400 deltagare under 2017 (tabell 7.1). De strukturövergripande insatserna nådde 34 000 deltagare. Förbunden riktar dessa insatser främst till

¹¹¹ Försäkringskassan, *Uppföljning av samordningsförbundens insatser – Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2017*, s. 11.

handläggare och tjänstemän hos parterna (se även kapitel 6 för en närmare beskrivning av både individinriktade och strukturövergripande insatser). Individinriktade insatser vänder sig till individer som behöver arbetslivsinriktad rehabilitering och stöd för återgång i arbete. Strukturövergripande insatser vänder sig däremot i första hand till personal hos parterna för att öka kunskapen om till exempel vad olika grupper behöver när det gäller arbetslivsinriktad rehabilitering.¹¹²

Tabell 7.1. Totalt antal registrerade deltagare i individinriktade och strukturövergripande insatser som samordningsförbunden har registrerat i uppföljningssystemet SUS för åren 2011–2017

<i>Insatser</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
Individinsatser	28 300	33 500	36 900	39 000	33 500	27 700	28 400
Strukturinsatser	9 000	23 000	20 000	23 900	26 600	29 000	34 000
Totalt	37 300	56 500	56 900	62 900	60 100	56 700	62 400

Källa: Försäkringskassan, Uppföljning av samordningsförbundens insatser – Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev, 2017.

Antalet registrerade deltagare i individinriktade insatser har minskat de senaste åren. Som mest omfattade de individinriktade insatserna 39 000 deltagare år 2014. Men mellan åren 2016 och 2017 ökade antalet, vilket framför allt beror på att fler deltagare har registrerats i volyminsatser. Volyminsatser kan handla om rådgivning eller förebyggande insatser där det inte är relevant att fråga efter personuppgifter.

De strukturövergripande insatserna har fått allt större utrymme i den verksamhet som förbunden finansierar. Men siffrorna behöver tolkas med försiktighet. Det beror dels på att registreringar av individinsatser är ett krav enligt SUS användarhandledning till skillnad från registreringar av strukturövergripande insatser, vilket framgår av Försäkringskassans kommentarer i samband med faktagranskningen av denna rapport. Det beror också på att underregistreringen i SUS har minskat under senare år.

¹¹² Försäkringskassan, *SUS, Finsam, Användarhandledning* 2019-01-15, s.38.

Sedan år 2016 är det fler deltaganden registrerade i de strukturövergripande insatserna än antalet registrerade deltagare i de individinriktade. Men deltagarna som ingår i antalet är inte är unika i någon av insatserna. Deltagare i individinriktade insatser kan förekomma flera gånger om de deltar i insatser som följer på varandra eller avbryter en insats och senare återkommer. Vi bedömer att det ändå handlar om ett begränsat antal deltagare som registreras flera gånger i individinriktade insatser under ett och samma år. När det handlar om strukturövergripande insatser är det mer troligt att samma individ registreras flera gånger. Där handlar registreringarna om att delta i exempelvis frukostmöten, utbildningar och seminarier som framför allt vänder sig till tjänstemän och handläggare som arbetar med samverkan hos parterna. Dessa insatser är också betydligt billigare att genomföra per deltagare eftersom det går att nå många deltagare vid ett och samma tillfälle. Detta gör det också svårt att jämföra antalet deltagare i de olika typerna av insatser.

I Försäkringskassans återrapportering för 2017 är det totala antalet deltagare i individinriktade insatser 28 400. Vi kan konstatera att detta är betydligt färre individer än de 280 000 personer som behöver samordnad rehabilitering enligt förarbetena till Finsamlagen.¹¹³ Det är även betydligt färre än de 500 000 individer som SKL har beräknat skulle kunna behöva samordnade rehabiliteringsinsatser.

Våra intervjuer med förbundschefer visar att så gott som samtliga anser att behovet av insatser är långt mycket större än vad förbunden har möjlighet att finansiera. De medel förbunden får sätter en gräns för vad som är möjligt att finansiera och gör det svårt att marknadsföra den verksamhet som förbunden finansierar. Utan mer medel kan förbunden inte expandera den verksamhet de finansierar. De vill inte heller marknadsföra insatser som de sedan inte kan finansiera om efterfrågan skulle öka. De anser att det snarare skulle kunna vara negativt om det resulterar i långa väntetider som minskar värdet av insatserna och som sammantaget väcker förhoppningar som sedan inte kan infrias.

¹¹³ Prop. 2002/2003:132, *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, s. 36.

7.2.1 Fördelning av medel på individinriktade respektive strukturövergripande insatser

Ett annat sätt att studera frågan om fördelningen mellan olika typer av insatser är att undersöka hur samordningsförbunden fördelar medel till individinriktade respektive strukturövergripande insatser.

Försäkringskassan konstaterar i återrapporterna till regeringen att uppföljningssystemet SUS inte är något ekonomisystem för förbunden. Men de skriver också att systemet innehåller det enda tillgängliga underlaget för att få en helhetsbild på nationell nivå av hur förbunden använder de tilldelade medlen.¹¹⁴

Enligt Försäkringskassans återrapport för år 2017 gick 80 procent av de budgeterade insatskostnaderna till individinriktade insatser och 20 procent till strukturövergripande insatser (uppgiften är preliminär).¹¹⁵ Merparten av kostnaderna för de insatser som förbunden finansierar går alltså till individinriktade insatser. Det tyder på att dessa insatser är betydligt dyrare per deltagare än de strukturövergripande insatserna.

7.3 Deltagarna i de individinriktade insatserna

Av de totalt 28 400 registrerade deltagarna i individinriktade insatser år 2017 var cirka 15 000 deltagare registrerade med personuppgifter. Deltagarna behöver lämna ett samtycke för att personuppgifter ska kunna registreras i SUS. Förbunden registrerar personuppgifter för att kunna följa upp hur det går för de individer som får del av de insatser som förbunden finansierar. En deltagare registreras anonymt om hen inte vill lämna sitt samtycke, eller om hen har skyddad identitet. Förbunden frågar inte efter personuppgifter när det rör sig om konsultativa eller kartläggande insatser där det inte är relevant att fråga deltagarna om personuppgifter och bakgrundsdata.¹¹⁶ I dessa fall registreras i stället antalet deltagare för en volyminsats. Vid

¹¹⁴ Försäkringskassan, *Uppföljning av samordningsförbundens insatser – Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2017* s. 8.

¹¹⁵ Försäkringskassan, *Uppföljning av samordningsförbundens insatser – Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2017* s. 9.

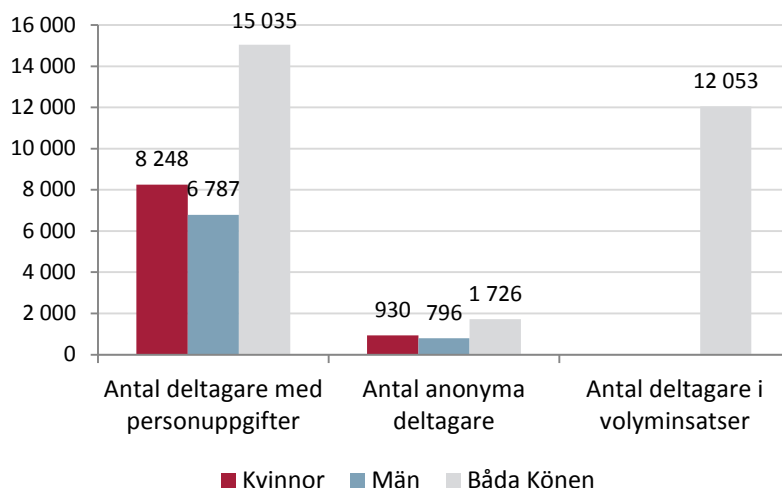
¹¹⁶ Försäkringskassan *Uppföljning av samordningsförbundens insatser – Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2017*, s. 7.

registrering av volyminsatser görs ingen uppdelning på kön. Däremot redovisas anonyma deltagare uppdelat på kvinnor och män.

7.3.1 Fler kvinnor än män får del av de individinriktade insatserna

Av de totalt 15 035 deltagarna i de individinriktade insatserna som var registrerade med personuppgifter under 2017 var 55 procent kvinnor och 45 procent män.¹¹⁷ Det var alltså fler kvinnor än män som deltog i de individinriktade insatserna som förbunden finansierade.

Figur 7.1. Antal deltagare i individinriktade insatser 2017 fördelade på hur de har registrats i SUS och uppdelat på kön



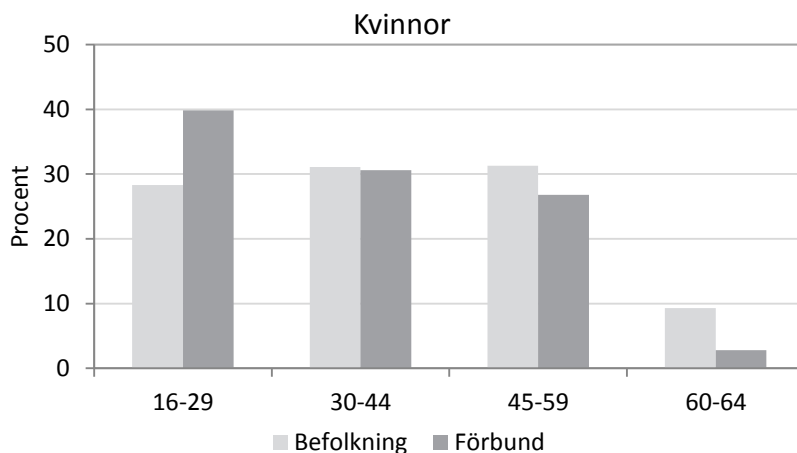
Källa: Försäkringskassan Uppföljning av samordningsförbundens insatser – Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2017.

¹¹⁷ Försäkringskassan, *Uppföljning av samordningsförbundens insatser – Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2017* s. 40.

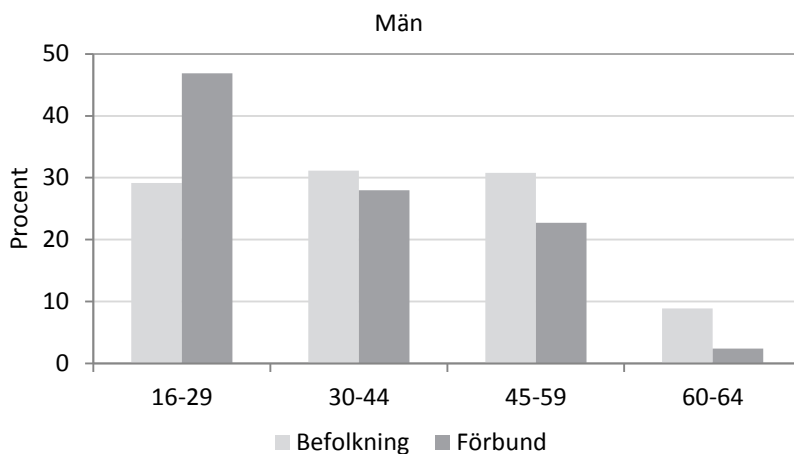
7.3.2 Andelen unga dominerar bland deltagarna

Andelen unga dominerar bland deltagarna. 47 procent av deltagarna är yngre än 30 år. Jämfört med fördelningen mellan könen i hela gruppen deltagare är det bland de unga en större andel män än kvinnor, 55 procent respektive 40 procent. För de äldre åldersgrupperna är det tvärtom (figur 7.2 och 7.3). Andelen unga i åldern 16–29 år är högre bland deltagare i förbundsfinansierade insatser än i befolkningen.

Figur 7.2. Åldersfördelning för kvinnor i förbundsfinansierade insatser och i befolkningen år 2017



Figur 7.3. Åldersfördelning för män i förbundsfinansierade insatser och i befolkningen år 2017.



Källa Figur 7.2 och 7.3: Försäkringskassan Uppföljning av samordningsförbundens insatser – Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2017 samt www.scb.se, hämtat 2019-02-08.

7.3.3 Generellt har deltagarna låg utbildningsnivå – kvinnorna har något högre utbildningsnivå än män

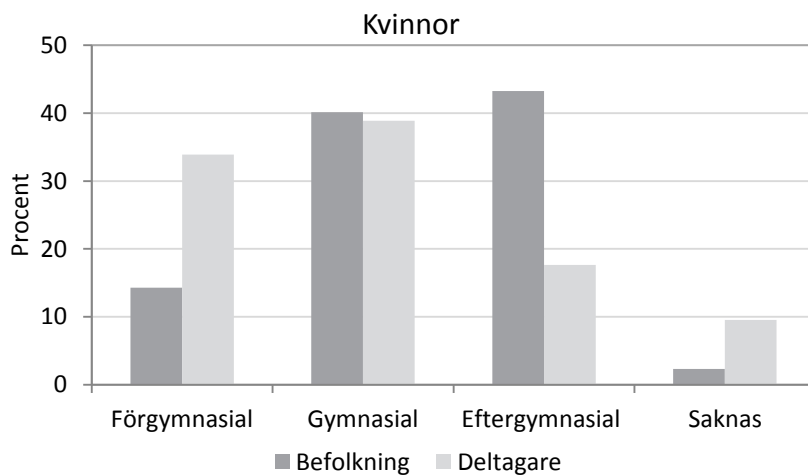
Deltagarna har generellt sett en låg utbildningsnivå – 36 procent av samtliga deltagare, jämfört med 16 procent i hela befolkningen 16 till 64 år, uppger att de har grundskola som högsta slutförda utbildning. 40 procent av deltagarna svarar att de har slutfört gymnasiet. Motsvarande andel i befolkningen är något högre, 43 procent. Bland deltagarna har 15 procent eftergymnasial utbildning och i befolkningen är denna andel mer än dubbelt så hög, 38 procent (figur 7.4 och 7.5).¹¹⁸

Männen som deltar i insatser har totalt sett lägre utbildningsnivå än kvinnorna. Samma förhållande gäller i befolkningen, det vill säga att männen generellt har en lägre utbildningsnivå än kvinnorna. Skillnaden mellan könen är stor för de med eftergymnasial utbildning. Här är andelen kvinnor och män med eftergymnasial utbildningsnivå bland deltagarna 18 respektive 11 procent.

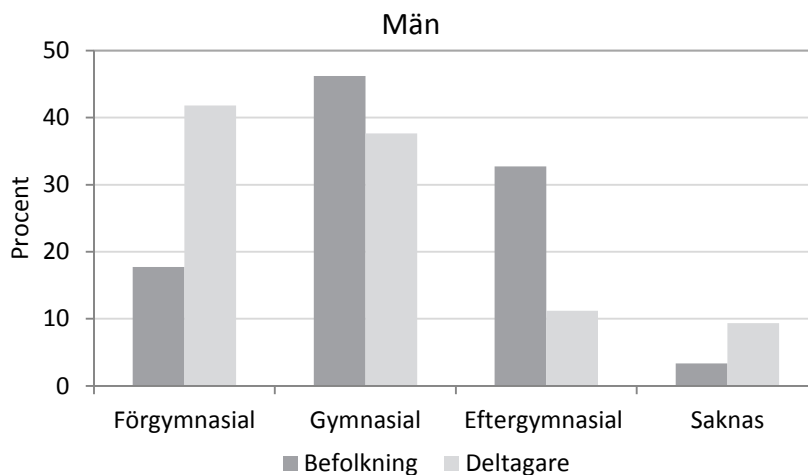
Motsvarande andelar i befolkningen är 43 procent för kvinnorna och till 33 procent för männen.

¹¹⁸ Försäkringskassan *Uppföljning av samordningsförbundens insatser – Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2017*, s. 16.

Figur 7.4. Kvinnliga deltagares utbildningsnivå jämfört med utbildningsnivån i befolkningen, 2017



Figur 7.5. Manliga deltagares utbildningsnivå jämfört med utbildningsnivån i befolkningen

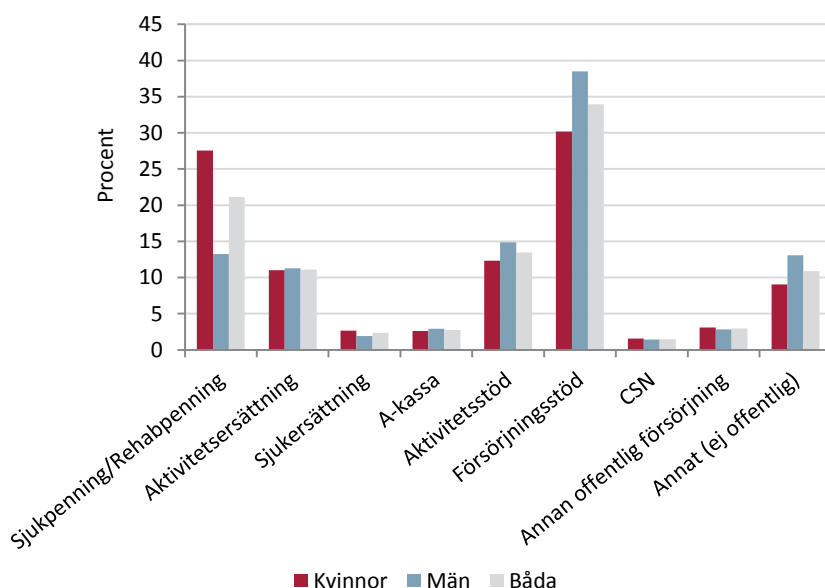


Källa Figur 7.4 och 7.5: Försäkringskassan Uppföljning av samordningsförbundens insatser – Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2017 samt www.scb.se, hämtat 2019-02-08.

En stor andel av deltagarna hade offentlig försörjning när insatsen påbörjades

Huvudparten av de som deltog i individinriktade insatser under 2017 hade offentlig försörjning när insatsen startade, 88 procent. Detta gäller kvinnor i något större utsträckning än män, 89 procent jämfört med 86 procent. Det var något fler män än kvinnor som hade försörjningsstöd och det var fler kvinnor än män som hade ersättning från Försäkringskassan. Endast 10 procent av deltagarna arbetade eller studerade innan insatsen startade.

Figur 7.6. Deltagarnas försörjning vid tiden för insatsens start år 2017



Källa: Försäkringskassan Uppföljning av samordningsförbundens insatser – Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2017.

Kapitel 4 visar att försörjningsmåttet består av tre olika delar: ersättning vid ohälsa, arbetsmarknadsstöd och ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd). I den del av befolkningen som förbunden omfattar hade cirka 7,5 procent av befolkningen offentlig försörjning till följd av ohälsa, till exempel: sjukpenning, rehabiliteringspenning, sjukersättning eller aktivitetserättning. Den största komponenten i

ohälsomåttet utgörs av sjukersättning (6 procent), därefter kommer aktivitetsersättning (3 procent) och sjukpenning (3 procent). Nu ska man dock ihåg att dessa andelar relaterar till helårsekvivalenter vilket innebär att det verkliga antalet individer med offentlig försörjning till följd av ohälsa kan förväntas vara betydligt högre.

Skillnader i försörjning mellan befolkningen i förbunden och deltagare i insatser är störst i fråga om andelen som har ekonomiskt bistånd

Den största skillnaden i försörjning mellan befolkningen i förbunden och de som påbörjar en insats som finansieras av ett samordningsförbund finns i andelen som har ekonomiskt bistånd. I befolkningen uppgår andelen med ekonomiskt bistånd till cirka 1,5 procent, räknat som helårsekvivalenter. (I kapitel 4 förklarar vi begreppet helårsekvivalenter närmare) Bland de som deltar i insatser som finansieras av förbunden är andelen med försörjningsstöd, vilket är en del av det ekonomiska biståndet, betydligt högre, över 34 procent bland kvinnliga deltagare och cirka 38 procent bland manliga deltagare.

Bland de som deltar i insatser finansierade av förbunden är det av naturliga skäl få som har sjukersättning innan de påbörjar en insats. Det beror på att de som har fått sjukersättning inte bedöms kunna återfå sin arbetsförmåga när det gäller den del de får ersättningen för. Andelen som har sjukpenning innan de påbörjar en insats är högre än andelen med sjukpenning i befolkningen, cirka 15 procent, vilket också gäller andelen med aktivitetsersättning som uppgår till drygt 10 procent.

Andelen i befolkningen i förbunden med arbetsmarknadsstöd utgör cirka 5 procent. Andelen med arbetslöshetsersättning uppgick i genomsnitt till ca 1 procent, aktivitetsstöd till 2 procent, utvecklingsersättning 2 procent och etableringsersättning till cirka 2 procent. Men dessa andelar relaterar till helårsekvivalenter vilket innebär att det betydligt fler individer i praktiken som tar del av dessa stöd. Bland deltagare i förbundsfinansierade insatser är det mindre än 3 procent som har arbetslöshetsersättning medan andelen med aktivitetsstöd är betydligt högre och uppgår till cirka 14 procent för båda könen.

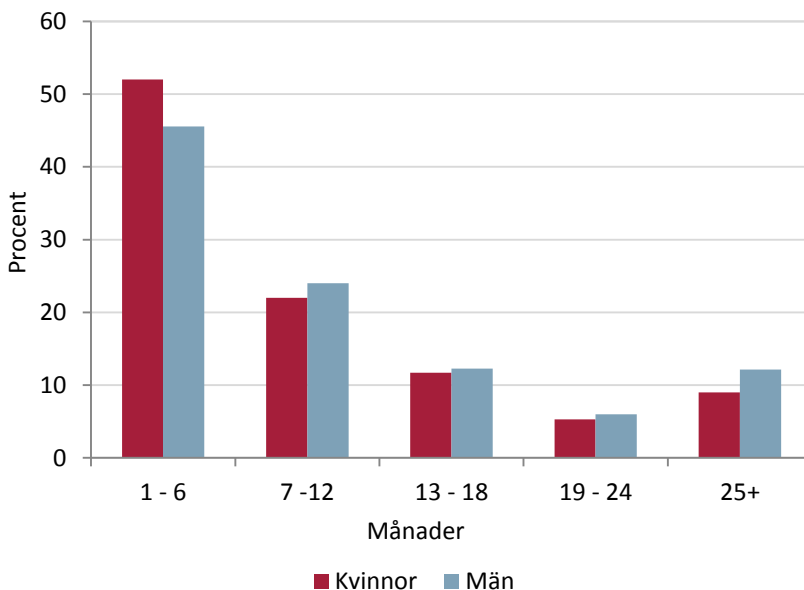
Sammanfattningsvis indikerar detta att individer med aktivitetsstöd och försörjningsstöd är överrepresenterade bland deltagarna i för-

bundsfinansierade insatser. Vilket är rimligt med tanke på att samordningsförbundens insatser riktar sig till individer i behov av rehabiliterande insatser som står långt ifrån arbetsmarknaden.

7.3.4 Tiden som individer deltar i insatser varierar

Antalet deltagare som avslutade en insats under år 2017 var 8 400. Hälften av deltagarna hade deltagit i insatser under som mest sex månader. För kvinnorna gäller detta i något större utsträckning än för män (figur 7.7). Knappt 23 procent av de som avslutade sitt deltagande i en insats, hade varit i insatsen i mellan 7 och 12 månader. För de senare år skillnaderna mellan könen små.

Figur 7.7. Tid i insats fördelat per kön 2017



Källa: Försäkringskassan Uppföljning av samordningsförbundens insatser – Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2017.

7.3.5 Förbunden arbetar i olika hög utsträckning med jämställdhetsfrågor

Nationella nätverket för samordningsförbund (NNS) genomför sedan ett par år tillbaka utbildningar i jämställdhet för beslutsfattare och chefer. Under år 2017 genomfördes utbildningen vid tre tillfällen.¹¹⁹ Hur många som deltog vid dessa tillfällen framgår inte av nätverkets verksamhetsberättelse.

I vår enkät svarar över 250 personer på en öppen fråga om hur samordningsförbunden arbetar med jämställdhet. Av enkätsvaren att döma finns en variation mellan förbunden i hur man arbetar med jämställdhet. Vissa svarande anger att deras förbund arbetar mycket aktivt med frågan, andra mindre aktivt eller inte alls. Flera svarande anger att deras samordningsförbund önskar och planerar att arbeta mer med denna fråga än vad de gör i dagsläget. Men många uppger också att samordningsförbunden i dagsläget följer upp jämställdhetsaspekten i analyser och utvärderingar, att de delar upp all statistik på kön och att jämställdhetsaspekten ska finnas med i ansökningar och är något som diskuteras i styrelsen och vid beslut om insatser. Flera förbund har också jämställdhetsplaner, jämställdhetspolicyer, jämställdhetsvisioner och liknande samt arbetar med utbildningar, kurser och andra typer av kompetensutveckling inom området. Dessa utbildningar riktar sig till såväl styrelser som medarbetare hos parterna. Några förbund anger också andra konkreta verktyg i jämställdhetsarbetet, till exempel JGL-utbildningar (jämställdhet, genus, ledarskap), och genuskompass.

7.3.6 Så här ser styrelsemedlemmar och förbundschefer på effektiviteten i samordningsförbundens insatser

I enkäten till styrelsemedlemmar och förbundschefer ställde vi frågor om hur effektiva de uppfattar att samordningsförbunden är i förhållande till olika grupper av deltagare i de insatser som förbunden finansierar. I frågan framgick att med effektivt menas att den verksamhet som samordningsförbundet finansierar hjälper individer i de olika grupperna närmare egen försörjning. Respondenterna svarade på en skala mellan 1 och 5, där 1 innebär att förbunden

¹¹⁹ Nationella nätverket för samordningsförbund (NNS), *Verksamhetsberättelse 2017* s. 4.

uppfattas som ”inte effektiva alls” medan 5 innebär att de uppfattas som ”mycket effektiva”.

I genomsnitt anser de som har svarat på enkäten att förbunden är effektiva – medelvärde är 3,7 när vi slår ihop svaren för samtliga grupper (tabell B6 i bilaga 2). Det finns inga större skillnader i synen på samordningsförbundens effektivitet i förhållande till olika grupper. Undantaget är synen på förbundens effektivitet när det gäller insatser för nyanlända – för denna grupp upplevs förbunden som minst effektiva (genomsnittligt svar 3,1). För gruppen nyanlända var det också störst andel som valde att inte svara, eller svarade att de inte har någon uppfattning. För övriga grupper som vi frågade om ligger det genomsnittliga svaret på mellan 3,7 och 4,0 på den femgradiga skalan.

När det gäller hur svarande från olika parter ser på förbundens effektivitet visar enkäten att ledamöter från kommuner och landsting samt förbundscheferna i genomsnitt uppfattar att förbunden är något effektivare på att hjälpa individer närmare egen försörjning än vad ledamöter från Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan gör.

Samordningsförbunden borde användas till mer

Bland de öppna svaren finns många röster som talar för att samordningsförbunden borde användas till mer. Bland annat finns synpunkter om att samordningsförbunden borde ta över det förstärkta samarbetet som bedrivs mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen och att staten borde använda plattformen till fler samverkansformer. Som exempel nämns möjligheten att fungera som en lots för de medborgare som behöver komma i kontakt med parterna. Någon nämner att initiativ som Dua, Delegationen för unga och nyanlända till arbete, riskerar att konkurrera med samordningsförbunden vilken kan leda till att de tappar fart.

7.3.7 Vilken nytta gör samordningsförbunden?

De flesta styrelseledamöter och förbundschefer säger att samordningsförbundet i dess nuvarande form gör nytta. Det genomsnittliga svaret för samtliga svarande i enkätundersökningen ligger på 6 på en 7-gradig skala (tabell 7.3). Styrelseledamöter från kommuner och landsting instämmer i högre grad i påståendet jämfört med ledamöter

från de statliga myndigheterna. De svarande instämmer i ännu högre grad i påståendet att samordningsförbundet finansierar verksamhet som annars inte skulle bli av (6,2 i genomsnitt).

Tabell 7.2. Svar på frågan: ”Till vilken grad instämmer du i följande påståenden som rör arbetet i ditt samordningsförbund?” Skala 1-7, där 1 = Instämmer inte alls och 7 = Instämmer helt. Genomsnittliga värden. Uppdelat på styrelseledamöter från de olika parterna och förbundschefer

<i>Part</i>	<i>Totalt</i>	<i>Kommun</i>	<i>Landsting/ region</i>	<i>AF</i>	<i>FK</i>	<i>FC</i>
Antal svaranden	339–345	107–111	48	65–66	46–48	72–73
Samordningsförbundet i dess nuvarande form gör nytta	6,0 (5,9–6,1)	6,3 (6,1–6,5)	6,3 (5,9–6,6)	5,6 (5,3–5,9)	5,4 (5,0–5,7)	6,3 (6,1–6,5)
Samordningsförbundet finansierar verksamhet som annars inte skulle bli av	6,2 (6,1–6,3)	6,1 (5,9–6,3)	6,5 (6,2–6,8)	6,1 (5,8–6,3)	6,0 (5,6–6,3)	6,6 (6,4–6,7)

Anm.: AF står för Arbetsförmedlingen, FK står för Försäkringskassan och FC står för förbundschefer i samordningsförbund. 90 procents konfidensintervall inom parentes. De som svarat ”Ingen uppfattning” är inte medräknade.

Källa: ISF:s enkät till styrelseledamöter och förbundschefer.

7.3.8 Inriktningen på den verksamhet som förbunden finansierar ser ut att sammanfalla väl med de målgrupper som regeringen lyfter fram i regleringsbrevet

Enligt regleringsbrevet till Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan ska myndigheterna verka eller arbeta för att samordningsförbunden prioriterar särskilda målgrupper. Under år 2016 var dessa målgrupper långtidssjukskrivna och unga med aktivitetsersättning. År 2017 utökades målgruppen med unga med funktionsnedsättning.

Den inriktning på förbundens verksamhet som styrelserna beslutar om skulle kunna skilja sig från regeringens prioriterade målgrupper. Men den kan också sammanfalla beroende på hur de lokala behoven ser ut. Vår granskning av förbundens årsredovisningar och verksamhetsberättelser för år 2016 visar att verksamheten ser ut att sammanfalla väl med de målgrupper som regeringen vill se som prioriterade. Samtliga målgrupperna som omnämns i regleringsbrevet för år 2016 återfinns i förbundens årsredovisningar och verksamhetsberättelser, visserligen i varierande omfattning. Unga är överrepresenterade bland samordningsförbundens målgrupper. En del förbund har prioriterat unga generellt, andra riktar sig mer specifikt till unga med psykisk ohälsa, unga som har en funktionsnedsättning, unga med aktivitetsersättning eller till unga som varken arbetar eller studerar. Även långtidssjukskrivna finns bland målgrupperna.

Merparten av de individer som deltog i individinriktade insatser i förbunden har sjukpenning, aktivitetsstöd, aktivitetsersättning eller försörjningsstöd innan de påbörjade en insats under åren 2016-2017, vilket ytterligare stärker bilden av att förbunden finansierar insatser för målgrupperna i regleringsbrevet.

8 Uppföljning och utvärdering på lokal och nationell nivå

Samordningsförbunden har i uppdrag att följa upp och utvärdera de insatser som de finansierar på lokal nivå. Regeringen ska utse en myndighet som ansvarar för att följa upp och utvärdera den finansiella samordningen på nationell nivå. I det här kapitlet fokuserar vi framförallt på att beskriva det underlag för uppföljning och utvärdering som blir tillgängligt när uppgifter om den verksamhet som förbunden finansierar registreras i uppföljningssystemet SUS. I kapitlet jämför vi även de uppgifter om antal deltagare som har registrerats i SUS med motsvarande uppgifter i förbundens årsredovisningar.

Vi konstaterar i kapitlet att kvaliteten behöver förbättras i SUS och i årsredovisningarna. Vi anser också att SUS behöver utvecklas för att bli ett trovärdigt system för uppföljning och utvärdering på såväl nationell som lokal nivå och lämnar flera rekommendationer för att uppnå detta.

Kapitlet inleds med en kort redogörelse för de formella krav som ställs på förbunden när det gäller att följa upp och utvärdera sin verksamhet. Vi redogör också för vad Finsamlagen säger om nationell uppföljning och utvärdering.

8.1 Samordningsförbundens verksamhet ska följas upp både på nationell och lokal nivå

Det står i finsamlagen att förbunden ska följa upp och utvärdera de insatser som förbunden finansierar.¹²⁰ Förarbetena till lagen skiljer mellan nationell och lokal uppföljning och utvärdering:

- Målet med den nationella uppföljningen och utvärderingen är att ta reda på om finansiell samordning genom samordningsförbund är ett samhällsekonomiskt effektivt sätt att stödja och finansiera samordnande insatser.
- Målet med den lokala uppföljningen och utvärderingen är att säkerställa huruvida de åtgärder som samordningsförbundet finansierar ger avsett resultat.

Enligt förarbetena ska uppföljning och utvärdering inom den finansiella samordningen ske löpande och ha mycket hög prioritet.¹²¹

8.1.1 Nationella uppföljningar och utvärderingar

Enligt förarbetena till Finsamlagen bör nationella uppföljningar och utvärderingar av samordningsförbunden bland annat belysa om personer som har deltagit i samordnade insatser har fått förmågan att försörja sig själva och om man samtidigt kan se en minskning av utgifterna för sjukpenning. Både uppföljningar och utvärderingar ska visa om de insatser som samordningsförbunden finansierar kommer kvinnor och män till del på lika villkor utifrån deras behov.¹²²

Förarbetena säger att regeringen ska utse den myndighet som ska ansvara för den nationella uppföljningen och utvärderingen. Den myndigheten ska genomföra uppdraget i samråd med de övriga samverkansparternas huvudorganisationer.¹²³ I samband med att Finsamlagen infördes gav regeringen dåvarande Riksförsäkrings-

¹²⁰ 7 § Finsamlagen.

¹²¹ Prop. 2002/03:132 Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet, s.100-101.

¹²² Prop. 2002/03:132 Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet, s. 101.

¹²³ Prop. 2002/03:132 Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet, s.103.

verket i uppdrag, att tillsammans med två andra myndigheter, utveckla uppföljningssystemet SUS för detta ändamål.¹²⁴ SUS togs i drift 2005.¹²⁵

De statliga myndigheterna ska redovisa resultat på nationell nivå enligt uppdrag i regleringsbrev

Försäkringskassan har i uppdrag att rapportera om den verksamhet som samordningsförbunden finansierar till regeringen. Uppdraget finns i Försäkringskassans regleringsbrev, där det står ”Försäkringskassan ska samlat redovisa målgrupper och resultat av de insatser som finansieras av samordningsförbunden enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser”.¹²⁶

Redovisningen innehåller bland annat uppgifter om hur stor andel av deltagarna som går till arbete eller studier när de har avslutat sitt deltagande i en förbundsfinansierad insats. Redovisningen innehåller uppgifter om vilken typ av försörjning deltagarna hade innan de påbörjade en insats samt vilken försörjning deltagarna hade efter att de avslutat en insats. I kapitel 7 beskriver vi Försäkringskassans redovisning närmare.

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har sedan år 2011 ett gemensamt uppdrag att prioritera unga med aktivitetsersättning. Uppdraget ska genomföras i samverkan med berörda aktörer och inom ramen för samordningsförbundens verksamhet. I myndigheternas regleringsbrev för år 2016 fick Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan i uppdrag att *verka* för att det genom förbunden vidtas förstärkta och samordnade rehabiliteringsinsatser för långtids-sjukskrivna och unga med aktivitetsersättning. För år 2017 ändrades formuleringen till att de båda myndigheterna ska *arbeta* för att det genom förbunden vidtas förstärkta och samordnade rehabiliteringsinsatser till de nämnda målgrupperna som också utökades med målgruppen unga med funktionsnedsättning.

Försäkringskassans återskott om den verksamhet som samordningsförbunden finansierar baserar sig på data från uppföljnings-

¹²⁴ Se till exempel regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Riksförsäkringsverket.

¹²⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Försäkringskassan.

¹²⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Försäkringskassan.

systemet SUS. Det gör även Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans gemensamma åiterrapportering av uppdraget om att verka för att samordningsförbunden prioriterar vissa målgrupper.

Förbunden redovisar särskilt de insatser som riktas till de av regeringen prioriterade målgrupperna

Från och med år 2016 har Försäkringskassan bett förbunden att särskilja de insatser som riktar sig specifikt till de målgrupper som beskrivs i regleringsbrevet för Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Detta görs när insatserna registreras i SUS och på så sätt kan myndigheterna följa utvecklingen av insatser som vänder sig till just dessa målgrupper.¹²⁷

Försäkringskassans åiterrapporter innehåller vissa uppgifter om hur förbunden budgeterar kostnader för insatser och administration

SUS är inget ekonomisystem i egentlig mening, men genom SUS ska det gå att följa hur förbunden budgeterar kostnader för olika insatser och för administration, samt hur utfallet blir. Den ekonomiska rapporteringen i Försäkringskassans åiterrapporter till regeringen har dock varit återhållsam på grund av brister i förbundens registreringar. Försäkringskassan skrev i sin åiterrapport för år 2017 att ”eftersläpning i den ekonomiska registreringen för 2017 innebär att uppgifterna om kostnadsfördelningen för det senaste året är osäker”. Försäkringskassan skrev också att endast ett ytterst preliminärt utfall kunde redovisas för hur förbunden budgeterat kostnader för insatser som vände sig till individer respektive strukturövergripande insatser”.¹²⁸

8.1.2 Varje samordningsförbund ska följa upp och utvärdera resultat på lokal nivå

I förarbetena till Finsamlagen skriver regeringen att varje förbund har till uppgift att följa upp och utvärdera de rehabiliteringsinsatser som förbundet finansierar.¹²⁹ De insatser som förbunden finansierar bör

¹²⁷ Arbetsförmedlingen och Försäkringskassa, *Åtgärder för att förstärka stödet till långtids-sjukskrivna och unga med aktivitetsersättning i samverkan genom samordningsförbunden, Åiterrapportering enligt regleringsbrevet för 2016*, s.17.

¹²⁸ Försäkringskassan, *Uppföljning av samordningsförbundens insatser, Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2017*.

¹²⁹ 7 § 5 Finsamlagen.

enligt regeringen bedömas och värderas utifrån de mål som förbundet satt upp för sin verksamhet. Uppföljning och utvärdering ska därför vara en prioriterad uppgift för förbunden.¹³⁰

Förbunden följer upp och utvärderar de insatser de finansierar på olika sätt och i varierande omfattning. Förutom att verksamheten registreras i SUS gör förbunden andra, egna uppföljningar, till exempel i samband med årsredovisningarna. Ibland köper förbunden uppföljningar och utvärderingar av externa aktörer. Vi har inte närmare studerat de tjänster förbunden upphandlat, men vi vill påpeka att det är viktigt att den som upphandlar en utvärdering har kunskap inom utvärderingsområdet och återkommer till detta längre fram i kapitlet.

Frågan om ansvaret för lokal uppföljning och utvärdering återkommer

I rapporten *Finsam – en uppföljning av finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser* har socialförsäkringsutskottet belyst frågan om var ansvaret för lokala uppföljningar och utvärderingar bör ligga.¹³¹ I rapporten refererar socialförsäkringsutskottet till att Nationella rådet för finansiell samordning har fört en diskussion om hur stort samordningsförbundens ansvar att både följa upp och utvärdera de insatser förbunden finansierar ska vara. Diskussionen har förts mot bakgrund av ISF:s förslag från år 2011 om att centralisera utvärderingsansvaret.¹³² Socialförsäkringsutskottets rapport redogör också för vad som kommit fram när de som skrev rapporten träffade och intervjuade representanter för Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Sveriges kommuner och landsting samt ISF.

Av rapporten framgår att:

- Försäkringskassan frågar efter mer jämförande utvärderingar som belyser vilka faktorer som leder till att individer med rehabiliteringsbehov får det stöd de har rätt till.
- Arbetsförmedlingen påpekar att det behövs en enkel kvantitativ och kvalitativ uppföljning, med inte alltför många indikatorer. Myndigheten påpekar också att det måste finnas en viss

¹³⁰ Prop.2002/2003:132 *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, s.101.

¹³¹ Rapporter från riksdagen, *Finsam – en uppföljning av finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser* 2014/15:RFR13, s. 110.

¹³² ISF, *Stöd för utvärdering av samordningsförbundens insatser*, rapport 2011:14.

grad av frihet för samordningsförbunden så att de vågar pröva nya metoder. Dessutom vill myndigheten att lokala utvärderingar ska samlas in centralt för att de lättare ska kunna användas i utvecklingsarbetet.

- Sveriges kommuner och landsting (SKL) anser att det var en dålig lösning att lägga ansvaret för utvärdering på samordningsförbunden. Det hade enligt SKL varit mer realistiskt att ge förbunden ansvar för att följa upp verksamheten, och att avsätta medel för extern utvärdering som sker på delar av insatserna.

Som framgår av ISF:s rapport från år 2011 krävs det som regel att de som genomför utvärderingar har forskarkompetens för att utvärderingarna ska hålla godtagbar kvalitet. ISF skriver i denna rapport: ”Även om det står samordningsförbunden fritt att anlita någon utomstående instans för att genomföra utvärderingar innebär frånvaron av relevant kompetens inom organisationen att förbunden varken kan formulera nödvändiga kvalitetskrav eller kritiskt granska det arbete som utförs”. Utan denna kompetens finns det risk för att uppföljningar och utvärderingar inte blir tillräckligt ändamålsenliga.

Även förbunden själva återkommer till frågan om vem som ska ansvara för uppföljning och utvärdering. I de öppna svaren i den enkät som vi skickade ut i februari 2018 finns det synpunkter om att en oberoende part oftare bör få ansvaret för att följa upp samordningsförbundens verksamhet. En av förbundscheferna uttrycker att uppföljning och utvärdering är en del av lokala utvecklingsloopar där lärande och feedback på vad de inblandade lyckas med och utvecklar, liksom svårigheter och utmaningar med mera klargörs. Uppföljning och utvärdering är enligt förbundschefen ett välfungerande verktyg för förbundens styrelser för att stärka parternas ansträngningar att lokalt anpassa och utforma ändamålsenliga insatser för människor med samordnade rehabiliteringsbehov.

Samordningsförbunden behöver få tillgång till experter för råd vid upphandling av uppföljning och utvärderingar

Att upphandla externa uppföljningar och utvärderingar kräver i sig som regel mycket god kompetens inom området för att kunna formulera nödvändiga kvalitetskrav. Det krävs också kompetens inom

området för att kritiskt kunna bedöma det arbete som utförs. Vi anser inte att det är rimligt att kräva att denna kompetens ska finnas hos de enskilda förbunden. Av den anledningen rekommenderar vi att Nationella rådet knyter till sig en grupp av rådgivande experter på utvärdering som förbunden kan vända sig till när de ska upphandla uppföljningar och utvärderingar.

8.2 Uppföljning och utvärdering genom uppföljningssystemet SUS

Uppföljningssystemet SUS (Sektorsövergripande system för uppföljning av samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet) är ett system som har skapats för att det ska gå att följa upp resultaten av samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.

SUS togs ursprungligen fram av Riksförsäkringsverket, Arbetsmarknadsstyrelsen och Socialstyrelsen på uppdrag av regeringen år 2003.¹³³ Sedan år 2005 är Försäkringskassan ansvarig myndighet för förvaltning och utveckling av SUS.¹³⁴ Men systemet är myndighetsgemensamt vilket innebär att kommuner, landsting Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har ett gemensamt ansvar för att uppgifter registreras in.

I SUS registreras de finansiella medel som respektive part bidrar med, budgeterade kostnader och utfall för insatser, administrativa omkostnader samt uppgifter om deltagare. Som vi skrivit om i kapitel 5 kan samordningsförbund ha andra finansieringskällor utöver samverkansparternas tilldelning av medel, och om ett förbund har sådana finansieringskällor ska även detta registreras i SUS.

Som vi har skrivit om i kapitel 6 kategoriseras olika typer av insatser i två huvudinriktningar: Individinriktad insats respektive Strukturövergripande insats.¹³⁵ För de individinriktade insatserna registreras deltagare med personuppgifter, anonymt eller enbart som en antalsuppgift i en insats. Deltagande i strukturövergripande insatser registreras alltid som en antalsuppgift.

¹³³ Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Riksförsäkringsverket.

¹³⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Försäkringskassan.

¹³⁵ Försäkringskassan, *SUS Finsam Användarhandledning*, s. 37.

När det gäller personuppgifter råder det sekretess mellan myndigheter inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.¹³⁶ I förarbetena till Finsamlagen förutsattes att deltagarna skulle ge sitt samtycke till att häva sekretessen för att göra samverkansinsatser möjliga.¹³⁷ En förutsättning för att delta i förbundsfinansierad verksamhet är att individen samtycker till att sekretessen mellan myndigheterna hävs.

Individen måste ge ett samtycke till att myndigheterna får registrera personuppgifter i SUS, vilket individen kan neka till. Om individen inte vill lämna ett samtycke så registreras deltagaren anonymt. Personer med skyddad identitet registreras alltid anonymt.

Anonyma deltagare syns bara i statistiken det år de registreras in i en insats, och det är inte möjligt att följa upp vad som händer efter att de avslutat insatsen. Om insatsen sträcker sig över årsskiftet saknas de helt i statistiken för nästkommande år.

8.2.1 Registreringar i uppföljningssystemet SUS ska göras löpande

Försäkringskassan har tagit fram ett användarstöd för dem som ska registrera uppgifter i SUS. I användarstödet betonas att alla uppgifter ska registreras löpande för att säkerställa god kvalitet i den information som hämtas ur SUS av myndigheterna eller samordningsförbunden.¹³⁸

Försäkringskassan meddelar årligen samordningsförbunden om vilka tidpunkter myndigheten kommer att hämta information från SUS för att återrapporera till regeringen. Försäkringskassan sammanställer dessutom varje kvartal resultat från SUS som publiceras på Finsams hemsida.¹³⁹

De uppgifter från SUS som vi tog del av 2018 och som rör år 2016, visar på fler deltagare än vad som framgick av Försäkringskassans återrapporering för 2016. Det visar att det finns en eftersläpning för när förbunden registrerar deltagare. Vi konstaterar att skillnaden i

¹³⁶ Sekretessen mellan myndigheter regleras i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

¹³⁷ Prop. 2002/03:132 *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, s. 53.

¹³⁸ Försäkringskassan, *SUS Finsam Användarhandledning*, s. 55.

¹³⁹ www.finsam.se.

första hand handlar om deltagare som registrerats med antalsuppgifter i volyminsatser, vilket framgår i tabell 8.1.

Uppgifterna i tabell 8.1 är uppdelade på deltagare som är registrerade med personuppgifter, deltagare som är anonyma samt deltagare i volyminsatser. Anonyma deltagare har antingen inte lämnat sitt samtycke till registrering med personuppgifter eller så är det personer med skyddad identitet. Volyminsatser består av antalsstatistik, här ingår kartläggningar och konsultativa tjänster men det kan också handla om snabba bedömningar av om individen behöver samordnande insatser eller inte.¹⁴⁰ I de fallen är det inte relevant att efterfråga och registrera personuppgifter för att kunna följa upp hur det går för individen.

Tabell 8.1. Antal deltagare i individinriktade insatser som var registrerade i SUS år 2015 och år 2016

	<i>Försäkringskassans återrapport för 2015 (uttag SUS jan. 2016)</i>	<i>Försäkringskassans återrapport för 2016 (uttag SUS jan. 2017)</i>	<i>SUS-uttag för 2016 på begäran av ISF (uttag från SUS i februari.2018)</i>
Deltagare med personuppgifter	14 712	14 634	14 869
Anonyma deltagare	3 027	2 482	2 535
Deltagare i volyminsatser	15 720	10 590	15 321
Totalt	33 459	27 706	32 725

Eftersläpningen vid inregistreringen av uppgifter om deltagare i SUS innebär att den verksamhet förbunden finansierat är större än vad den ser ut att vara när Försäkringskassans redovisar till regeringen. Sena inregistreringar i SUS för med sig att Försäkringskassans analys kan bli missvisande, eftersom analysen grundar sig på ofullständiga siffror.

¹⁴⁰ Försäkringskassan, SUS, Lathund – Kategorisering av insatser. Finsam och tvåpartsfinans, daterad 2013-03-06.

Det finns en eftersläpning i SUS även när det gäller registrering av deltaganden i strukturövergripande insatser. Av Försäkringskassans redovisning till regeringen för år 2016, framgår att drygt 29 000 deltaganden i strukturövergripande insatser hade registrerats. I uttaget av data för år 2016, som Försäkringskassan gjorde i februari år 2018 på begäran av ISF, uppgår antalet registrerade deltaganden till drygt 35 400.

8.2.2 Uppföljningssystemet SUS har brister

När uppföljningssystemet SUS togs i drift år 2004 hade det till en början stora tekniska problem, vilket fick negativa konsekvenser för redovisningen av resultat på såväl lokal som nationell nivå. I återrapporteringen för år 2007 konstaterar Försäkringskassan att den bristande rapporteringen i SUS är omfattande, och att det till stor del berodde på utformningen av IT-systemet, behörighetsproblem och att systemet inte är användarvänligt. Senare påpekade regeringen i budgetpropositionen för år 2009 att den vid flera tillfällen begärt ett uppföljningssystem som visade på effekter och resultat av finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

En ny version av SUS lanserades år 2010. Sedan den nya versionen tagits i drift har förbunden successivt börjat använda systemet i större utsträckning. Men till en början använde förbunden det i mycket olika utsträckning. Vid en uppföljning av registreringar i SUS år 2014 visade det sig att en femtedel av förbunden (18 stycken) svarade för nästan hälften av alla registreringar av deltagare med personuppgifter. Uppgiften ingick i en skrivelse från Förbunds nätverket i Väst till Nationella rådet.¹⁴¹ Vi har inte läst någon senare redovisning av motsvarande data under arbetet med denna rapport.

Det totala antalet registrerade deltagare med personuppgifter var år 2014 drygt 17 000 personer, vilket motsvarade cirka 44 procent av samtliga deltagare i individinriktade insatser (totalt 39 000 deltagare).¹⁴² För år 2016 var det totala antalet registrerade deltagare med personuppgifter drygt 14 600 personer av totalt 27 700 registrerade deltagare, eller 53 procent. Det innebär att antalet deltagare som

¹⁴¹ Rapporter från riksdagen, *Finsam – en uppföljning av finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser*, 2014/15:RFR13, s. 104.

¹⁴² Försäkringskassan, *Uppföljning av samordningsförbundens insatser – Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2014*.

registrerats med personuppgifter år 2016 var 2 500 färre än år 2014. Men andelen deltagare som registrerats med personuppgifter hade år 2016 ökat med nästan tio procentenheter jämfört med år 2014.¹⁴³

I Försäkringskassans uppföljning för år 2017 går det att se en viss ökning av antalet registrerade deltagare med personuppgifter, 15 035 av totalt 28 381. Men andelen är i stort sett densamma som år 2016, 53 procent.¹⁴⁴

Kravet på samtycke kan vara en bidragande orsak till att inte fler registreras med personuppgifter

Även om det går att se en viss ökning av antalet registrerade deltagare med personuppgifter år 2017 är det fortfarande en relativt stor andel av deltagarna i individinriktade insatser som registreras i SUS utan personuppgifter (anonymt eller som volymuppgift). Vi bedömer att en bidragande orsak till detta är kravet på samtycke från den enskilda deltagaren för att få registrera personuppgifter. Behovet av att skydda enskilda deltagares personliga integritet måste vägas mot hur personuppgifter ska få hanteras i SUS. Ur uppföljnings- och utvärderingssynpunkt är det dock problematiskt att inte fler deltagare registreras med personuppgifter. Problemet är att de resultat och effekter som kan följas upp och utvärderas baseras på ett mindre antal deltagare än som faktiskt har deltagit i insatserna.

Försäkringskassan har vid upprepade tillfällen uppmärksammat regeringen på behovet av att se över kravet på samtycke för registrering av personuppgifter i SUS. Dels genom en framställan till regeringen år 2006¹⁴⁵, dels i rapporten *Förstärkt stöd för personer som är långtidssjukskrivna och unga med aktivitetsersättning*¹⁴⁶. Vi anser att regeringen bör se över lämpligheten och möjligheten att ta bort kravet på samtycke i syfte att underlätta arbetet med att uppnå ett mer heläckande register.

¹⁴³ Försäkringskassan, *Uppföljning av samordningsförbundens insatser – Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2016*.

¹⁴⁴ Försäkringskassan, *Uppföljning av samordningsförbundens insatser – Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2017*.

¹⁴⁵ Försäkringskassan, *Framställan om ändring av förordning (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkrings administration samt ny förordning avseende system för uppföljning av samverkan inom rehabiliteringsområdet (SUS)*, Dnr. 2838/2004.

¹⁴⁶ Försäkringskassan, *Åtgärder för att förstärka stödet till långtidssjukskrivna och unga med aktivitetsersättning i samverkan genom samordningsförbund, återslagrapportering enligt regleringsbrev för 2016 s.14*.

8.2.3 Uppföljningssystemet SUS och samordningsförbundens årsredovisningar innehåller delvis olika uppgifter om antalet deltagare

För att undersöka tillförlitligheten i uppföljningssystemet SUS har vi gått igenom och jämfört de uppgifter om det totala antalet deltagare som finns registrerade i SUS med den information som återfinns i samordningsförbundens årsredovisningar för år 2016.

Genomgången av årsredovisningarna visar i sig på en varierande kvalitet i redovisningen. I 11 av 82 förbund saknas det helt uppgifter i årsredovisningarna om hur många individer som har fått del av individinriktade insatser under året. Bland de 71 förbund som har sådana uppgifter i sina årsredovisningar är det endast ett fåtal som redovisar antalet deltagare uppdelat på individinsatser med personuppgifter, anonyma deltagare och deltagare i volyminsatser.

För tre förbund saknas det uppgifter om antalet deltagare både i SUS och i årsredovisningarna. En trolig förklaring till detta är att förbunden startades upp under året och att de inte hade kommit igång med sin verksamhet.

För de 71 förbund där det finns uppgifter om antal deltagare registrerade både i SUS och i årsredovisningarna, visar vår jämförelse att uppgifterna stämmer överens i 39 procent av dessa förbund (28 av 71). För 44 procent av förbunden (31 av 71) innehåller SUS fler, och ibland mycket fler, deltagare än vad som framgår från årsredovisningarna. Slutligen, för 17 procent det vill säga för 12 av 71 förbund, innehåller årsredovisningarna uppgifter om fler, och ibland mycket fler, deltagare än av vad som finns registrerat i SUS.

Jämförelsen mellan uppgifter i SUS och årsredovisningarna visar också på skillnader i redovisade deltaganden i strukturövergripande insatser. För drygt 40 procent av förbunden finns det en god samstämmighet mellan SUS och årsredovisningarna. I resterande fall finns det exempel både på förbund som har fler deltaganden registrerade i SUS och på förbund som redogör för fler deltaganden i årsredovisningarna än de som finns SUS.

Jämförelsen mellan antalet registrerade deltaganden i SUS och informationen i årsredovisningarna för år 2016 ger intryck av att SUS totalt sett ger en bild av en mer omfattande verksamhet jämfört med vad som redovisas i årsredovisningarna. Men jämförelsen indikerar

också att det fortfarande förekommer en underrapportering i SUS. Förbund som har redovisat en mer omfattande verksamhet i sina årsredovisningar än vad som går att utläsa av SUS, och där underrapportering i SUS bevisligen förekommer, behöver i ökad grad synliggöra den verksamhet de finansierar även i SUS. En ökad registrering i SUS bidrar till att regeringen får en mer rättvisande bild av den verksamhet som förbunden finansierar. Det kan heller inte uteslutas att det finns en underrapportering i SUS även för de förbund där det finns ett högre antal deltagare registrerade i SUS än vad förbunden redovisat i sina årsredovisningar. Huruvida så är fallet är svårt att bedöma utifrån denna granskning.

Vi är medvetna om att det inte är möjligt att fullt ut nå samstämmighet mellan antalet registrerade deltagare i SUS och antalet deltagare som redovisas i årsredovisningarna. Anonymt registrerade deltagare i SUS syns till exempel bara det år deltagaren påbörjar en insats. Trots det borde det vara möjligt att få en större samstämmighet. Ett sätt är att förbunden mer utförligt redovisar data från SUS i sina årsredovisningar och låter sina analyser utgå från dessa data.

En mall har tagits fram för att uppnå större enhetlighet i förbundens årsredovisningar

Kvalitetsskillnaderna i förbundens årsredovisningar har uppmärksammat av bland annat Stockholms läns landsting som framfört önskemål till förbunden i Stockholms län om att årsredovisningarna skulle utformas mer enhetligt.¹⁴⁷ De båda samordningsförbunden Östra Södertörn och Huddinge Botkyrka Salem tog därför fram ett förslag på hur förbundens årsredovisningar skulle kunna utformas mer enhetligt. Förslaget kom att ligga till grund för en mall för årsredovisning som Nationella rådet tillhandahåller på Finsams hemsida. Syftet med mallen är att ge stöd till förbunden i arbetet med årsredovisningar och att få en mer enhetlig struktur på dessa. Ekonomer på SKL och Försäkringskassan har varit med och lämnat synpunkter under arbetet med mallen som lanserades under år 2016.

¹⁴⁸

¹⁴⁷ [www.finsam.se/Nyheter/Mall för årsredovisningar 2016-11-14](http://www.finsam.se/Nyheter/Mall%20f%C3%B6r%20%C3%A5rsredovisningar%202016-11-14).

¹⁴⁸ [www.finsam.se/Nyheter/Mall för årsredovisningar 2016-11-14](http://www.finsam.se/Nyheter/Mall%20f%C3%B6r%20%C3%A5rsredovisningar%202016-11-14).

8.2.4 Den fortsatta utvecklingen av uppföljningssystemet SUS är viktig

För att kunna följa upp och utvärdera på ett bra sätt måste det finnas ett rättvisande och trovärdigt statistiskt underlag. För den verksamhet som samordningsförbunden finansierar handlar detta om såväl deltagaruppgifter på individnivå som finansiella uppgifter. När deltagare registreras i SUS synliggörs den verksamhet som förbunden finansierar.

Försäkringskassan utvecklar kontinuerligt SUS, och arbetar aktivt tillsammans med Nationella rådet för att SUS ska användas i ökad utsträckning. Sedan år 2016 pågår ett förbättringsarbete vid myndigheten med flera satsningar på att förbättra förvaltningen och utvecklingen av SUS samt att samla in data. Målet med arbetet är att öka effektiviteten internt på Försäkringskassan samt att höja kvaliteten på de uppgifter som registreras in.¹⁴⁹

Vi konstaterar att det trots insatser för att utveckla SUS och för att registreringen ska bli mer enhetlig finns det fortfarande skillnader mellan förbund när det gäller i vilken utsträckning uppgifter registreras. I återslagrapporteringen för år 2017 skriver Försäkringskassan att det finns en fortsatt osäkerhet i de data som SUS genererar. Utöver efterregistreringar och uteblivna registreringar, finns det också en problematik kring tolkningen av begrepp och lokala variationer av hur förbunden kategoriserar olika typer av insatser vid registrering i SUS. Av våra intervjuer med olika förbundschefer framgår till exempel att i vissa förbund kategoriseras samverkansteam som individinriktade insatser medan andra förbund kategoriserar detta som strukturövergripande insatser. Samtidigt menar Försäkringskassan att statistiken över insatser och deltagare respektive deltaganden i insatserna, trots de kända bristerna, är relativt samstämmig över åren, varför uppgifterna totalt sett bör ge en god bild av hur medlen som tilldelas förbunden har använts.¹⁵⁰

Vi menar att bristerna i registreringen får flera konsekvenser. Det blir svårare att följa upp och utvärdera förbundens verksamhet på nationell nivå. Detta för med sig att Försäkringskassans redovisning till

¹⁴⁹ Försäkringskassan, *Uppföljning av samordningsförbundens insatser. Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2017* s. 8.

¹⁵⁰ Försäkringskassan, *Uppföljning av samordningsförbundens insatser. Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2017* s. 8.

regeringen till en del bygger på ofullständigt data. Dessutom använder inte samordningsförbunden själva SUS som ett verktyg för sin lokala uppföljning i den utsträckning de skulle kunna.

Att bara cirka hälften av alla deltagare registrerats med personuppgifter gör det svårt att följa upp de insatser som förbunden finansierar. Jämförelserna mellan förbundens årsredovisningar och data i SUS för de enskilda förbunden visar också på områden där förbunden behöver bli bättre på att synliggöra deltagarna. Sett till att förbunden varierar så mycket när det gäller storlek, upptagningsområden, tilldelade medel och insatser är det svårt att bedöma hur stort problem det är att deltagare inte registreras.

Enligt Försäkringskassan är den ekonomiska rapporteringen i återrapporterna återhållsam på grund av brister i förbundens registreringar. Vi vill poängtera att det är önskvärt med ett bättre underlag om förbundens kostnader och utfall för att kunna jämföra kostnader för insatser med resultaten för individer.

Vi rekommenderar att regeringen ger Försäkringskassan i uppdrag att ytterligare utveckla och anpassa uppföljningssystemet SUS, i samråd med samordningsförbunden och samverkansparterna. Målet är att göra SUS mer heltäckande så att det både tillgodoser samordningsförbundens behov och är relevant för framtida uppföljningar och utvärderingar på nationell nivå. SUS ska innehålla uppgifter om både individinriktade och strukturövergripande insatser samt tillförlitlig ekonomisk information (framför allt uppgifter om budget, utfall och administrativa kostnader).

Samordningsförbunden efterfrågar att kunna använda SUS till mer

Våra intervjuer med ett antal förbundschefer runt om i landet visar att det finns en efterfrågan på att kunna använda uppföljningssystemet SUS till mer än vad som går att göra i dag. Flera av förbundscheferna påpekar att förbunden behöver kunna se stegvisa förflyttningar mot arbetsmarknaden, något som de inte alls anser är möjligt med dagens system. Den målgrupp som förbunden vänder sig till står ofta långt, och ibland mycket långt, från arbetsmarknaden. För dessa individer kan vägen tillbaka vara lång, och det inte är rimligt att tro att de ska kunna gå ut i arbete direkt efter en avslutad insats. Inte ens om de har återfått sin arbetsförmåga eller förbättrat den till en del. Vi anser att det är rimligt att kräva att det ska gå att följa stegvisa förflyttningar

mot arbetsmarknaden genom SUS. Om en individ till exempel är sjukskriven på 75 procent innan hen påbörjar en insats och är sjukskriven på 50 procent när hen har avslutat insatsen, skulle det kunna visa på en stegförflyttning mot arbetsmarknaden.

Ett annat önskemål från förbundscheferna är att kunna följa upp kvaliteten på de insatser som de finansierar. En annan fråga som återkommer är att det saknas möjligheter att följa upp resultatet av strukturövergripande insatser. I dag går det bara se hur många som har deltagit i en insats.

8.3 Nationella nätverket för samordningsförbund har tagit fram ett verktyg för att följa upp och utvärdera insatser

Nationella nätverket för samordningsförbunden (NNS) har nyligen utvecklat ett instrument som ska bedöma kvaliteten i den verksamhet förbunden finansierar. Instrumentet har tagits fram och kvalitets-testats av NNS i samarbete med Örebro universitet och med stöd från Nationella rådet och Socialdepartementet. Samordningsförbunden och deltagare i verksamheter som finansieras av förbundet har varit med och tagit fram de indikatorer som instrumentet använder.

Syftet med indikatorerna är att följa upp kvaliteten och potentialen hos den verksamhet som förbunden finansierar. Syftet är alltså inte i första hand att följa upp individers rehabiliteringsprocess. Indikatorerna följer utvecklingen på verksamhetsnivå kopplat till deltagare i insatser som finansieras av förbunden samt det strukturövergripande arbetet. Instrumentet får sina data från enkäter som NNS skickar ut till personal, parternas chefsgrupper och förbundens styrelse. Genom dessa får grupperna möjlighet att på olika sätt visa hur samordningen fungerar och utvecklas. NNS skickar även ut enkäter till deltagare i de förbundsfinansierade insatserna. Insamlingen av data till indikatorerna sker lokalt och sammanställs på nationell nivå. Genom att samla in data, analysera data och över tid undersöka hur indikatorerna förändras är tanken att indikatorerna ska fungera som underlag inom det egna förbundet, mellan förbund och på en samlad nationell nivå.

Indikatorpaketet innehåller totalt 15 indikatorer.¹⁵¹ Det är upp till respektive förbund att avgöra vilka indikatorer förbundet väljer att använda sig av, vilka verksamheter förbundet väljer att analysera och hur ofta de vill använda sig av indikatorfrågorna. Men för att kunna följa utvecklingen på nationell nivå över tid rekommenderar NNS förbunden att använda alla indikatorer, och därmed samla in svar från alla grupper av svarande. NNS i sin tur samlar in data från förbunden om ett helt år en gång per år (ex 1 nov 2018–30 okt 2019). Förbunden kan själva välja mätperioder för de indikatorer de vill följa upp lokalt.

Hösten 2017 genomförde NNS den första nationella mätningen av indikatorerna. I denna mätning deltog 13 förbund.¹⁵² Den andra mätningen genomförde NNS hösten 2018. I den ingår preliminärt 41 förbund. NNS kommer att presentera en rapport i början av februari år 2019.

De förbund som vill använda indikatorpaketet tecknar ett avtal med NNS och betalar en årlig avgift. I januari år 2019 har 51 förbund tecknat avtal. Uppgifterna i enkäterna ska enligt avtalet vara helt oidentifierade för alla som besvarar enkäterna.

Indikatorerna kompletterar uppföljningssystemet SUS

NNS säger att indikatorerna i indikatorpaket är ett komplement till SUS. Med indikatorerna får styrelsen och de ansvariga för insatserna information om hur insatserna bidrar till nytta och stegvisa förflyttningar mot arbetsmarknaden. Indikatorerna ger också styrelsen och parterna information om hur det går med den strukturella utvecklingen. Indikatorerna följer upp mer mjuka värden än SUS, med ett undantag. En av de 15 indikatorerna skiljer sig från övriga indikatorer, nämligen *Indikator 11 Effekter för deltagare som kommer ur de samordnade verksamheterna är hållbara och säkra över tid*. Tanken med indikator 11 är att denna ska bygga på att samköra uppgifter om deltagare i SUS med uppgifter om sysselsättning i SCB:s register. Vid tiden för arbetet med denna rapport pågår diskussioner mellan NNS, Socialstyrelsen och Försäkringskassan om hur en sådan mätning skulle kunna genomföras, och det finns planer på att göra en pilotmätning av indikatorn.

¹⁵¹ NNS- Indikatorer, Manual för enkätundersökning, 2018

¹⁵² NNS-Indikatorer för finansiella samordning: Rapport efter nationell mätning av indikatorenkäterna hösten 2017.

9 Slutsatser, förslag och rekommendationer

Finsamlagen började gälla den 1 januari 2004 och sedan dess har antalet samordningsförbund och kommuner som ingår i dessa stadigt ökat. Vid slutet av år 2018 fanns det 83 samordningsförbund som omfattade 260 av Sveriges 290 kommuner.

Konstruktionen med fyra parter: kommuner, landsting, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, som ska samverka för att ge ett effektivt stöd till individer i behov av samordnade insatser, kräver ett stort engagemang av alla parter. Grundtanken med den finansiella samordningen är att parterna ska kunna göra mer tillsammans för individer med behov av stöd än vad var och en kan göra utifrån det egna uppdraget.

Det är frivilligt för kommuner och landsting att samverka genom samordningsförbund. Men i Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans respektive instruktion framgår att de statliga myndigheterna ska bedriva finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser enligt Finsamlagen. Försäkringskassan har också ett övergripande samordningsansvar som bland annat innebär att myndigheten ska se till att den försäkrades behov av rehabilitering snarast kartläggs och att de åtgärder som behöver genomföras för att den försäkrade ska få en effektiv rehabilitering faktiskt genomförs.¹⁵³

I det här avslutande kapitlet redogör vi för de förslag och rekommendationer som vi lämnar.

¹⁵³ 30 kap. 9 § socialförsäkringsbalken.

9.1 Samordningsförbunden växer i storlek och det kan få betydelse för medlemmarnas inflytande

Drygt tre fjärdedelar av förbunden har minst två kommuner som medlemmar. När nya kommuner väljer att ingå i samordningsförbund är det vanligt att de ansluter sig till ett redan existerande förbund. Det är också relativt vanligt att två förbund väljer att gå samman och bilda ett gemensamt förbund. Antalet förbund har legat på samma nivå och till med minskat sedan år 2010 trots att antalet kommuner som är medlemmar i förbund har ökat.

När förbunden består av allt fler kommuner finns det en risk att balansen mellan parternas inflytande påverkas. År 2016 hade fler än hälften av förbunden mer än en ordinarie kommunal styrelseledamot och i knappt en femtedel av förbunden var de kommunala ledamöterna i majoritet. Detta talar för att kommunernas inflytande ökar när förbunden omfattar många kommuner.

Vi bedömer att frågan om inflytande i styrelsen, kan vara en utmaning när många kommuner ingår i samma förbund och om parternas intressen skiljer sig från varandra. Medlemmarna kan reglera i förbundsordningen att vissa speciellt viktiga frågor ska fattas med kvalificerad majoritet men det kan vara otillräckligt för att parterna ska få en jämlik möjlighet att påverka besluten.

Finsamlagen refererar till kommunallagen och enligt denna kan inte medlemmarna reglera i förbundsordningen vilka ledamöter som ska vara närvarande vid beslut eller att vissa beslut endast kan fattas med kvalificerad majoritet bland parterna. Eftersom utvecklingen går mot större förbund och styrelseledamöterna skulle kunna göra olika prioriteringar är det risk för att det blir en obalans mellan parterna.

- Vi rekommenderar att regeringen ser över om frågan om beslutsförheten i samordningsförbundens styrelser kan regleras i annan ordning än med hänvisning till kommunallagen.

9.2 Medlemmarna bör styra genom formella kanaler för att undvika rollkonflikter

Styrelseledamöterna i ett samordningsförbund har ett självständigt ansvar för verksamheten i förbundet. Men styrelseledamöterna kan hamna i en rollkonflikt om den egna organisationens behov och intressen skiljer sig från de behov som förbundet identifierar lokalt. Därför anser vi att medlemmarna inte ska ge styrelseledamöterna i uppdrag att styra förbundets verksamhet mot särskilda målgrupper. Det är i stället mer lämpligt att medlemmarna för fram sina åsikter och önskemål via medlems- eller budgetsamråd. De personer som representerar de olika medlemmarna vid dessa samråd har inte samma ansvar för förbundets verksamhet som en styrelseledamot. Deras uppgift är att företräda den egna organisationens intressen, i samverkan med övriga parter.

Vår granskning visar att det finns styrelseledamöter som upplever rollen som ledamot ottydlig. Granskning visar också att vissa ledamöter ser sig som företrädare för sin myndighet. Det kan leda till en konflikt om förbundets och ledamotens intressen skiljer sig åt.

Styrelseledamöterna ska inte tillvarata intressen hos den medlem som har utsett dem, utan deras uppgift är att bedriva verksamheten på ett sådant sätt att syftet med den finansiella samordningen uppnås. Styrelsen har både mandat och ansvar att fatta beslut om förbundets verksamhet och se till att besluten genomförs. Samtidigt är styrelsen ansvarig för förbundets verksamhet inför medlemmarna i förbundet.

- För att undvika eventuella rollkonflikter rekommenderar vi parterna att vara tydliga med att deras styrelseledamöter inte bör agera som företrädare för den egna medlemmen. Medlemmarnas främsta kanal för att påverka förbunden kan inte och ska inte vara styrelseledamoten.

9.3 Parter och medlemmar bör se till att samordningsförbundens egna kapital omsätts i verksamhet

Förbunden finansieras gemensamt av kommun, landsting och staten. Staten står för hälften av finansieringen medan kommunerna respektive landstingen står för en fjärdedel vardera. Om flera kommuner är medlemmar i samma förbund är de tillsammans en part och var och en av kommunerna bidrar då på det sätt som de kommer överens om. Detsamma gäller om flera landsting är medlemmar i samma förbund. Innan Försäkringskassan fördelar de statliga medlen till samordningsförbunden samråder de med Arbetsförmedlingen på nationell nivå. I dagsläget fördelar Försäkringskassan cirka 335 miljoner kronor till förbunden varje år, vilket innebär att samordningsförbunden får cirka 670 miljoner kronor totalt.

När medlemmarna har betalat ut sina årliga bidrag till förbunden är dessa medel förbundets egna, eftersom varje förbund är en egen juridisk person. Sammantaget hade förbunden vid utgången av år 2017 ett eget kapital på totalt 230 miljoner kronor. Men dessa medel var mycket ojämnt fördelade mellan förbunden och knappt en fjärdedel av förbunden hade cirka hälften av beloppet.

Vi har förståelse för att förbunden behöver ha ett visst eget kapital. Men vi tycker att den sammantagna storleken på det egna kapitalet är problematisk eftersom de medel som medlemmarna bidrar med till förbunden inte omsätts i verksamhet i tillräckligt snabbt takt. Detta trots att det finns individer som behöver stöd som inte kan tillgodoses inom en parts ordinarie verksamhet. Frågan är viktig för samtliga parter och medlemmar i förbunden, eftersom alla bidrar med medel. Utmaningen är förstås extra stor för de förbund som har stort eget kapital.

- Vi rekommenderar medlemmarna att se till att förbundens medel omsätts i verksamhet. Det kan förslagsvis ske genom minskad tilldelning av medel till de förbund som har ett stort eget kapital. Vi föreslår också att Nationella rådets rekommendation om rimlig storlek på eget kapital används vid bedömningen av vad som är rimlig storlek på det egna kapitalet.

9.4 Det finns skäl att se över hur de statliga myndigheternas uppdrag att samverka är utformat

Parterna bidrar i varierande utsträckning med personal i de insatser som förbunden finansierar. Personalen som arbetar i insatserna kommer från olika delar av medlemmarnas organisationer. Vår granskning visar att det finns en utbredd uppfattning om att de statliga myndigheternas vilja och förmåga att bidra med medarbetare i samverkan har minskat. Förbunden har ibland svårt att bemanna de insatser som styrelsen har beslutat att finansiera. Det minskar möjligheten att genomföra de planerade insatserna.

Vid intervjuer med förbundschefer har det framkommit att Arbetsförmedlingen har svårt att bidra med medarbetare i förbundsfinansierade insatser beroende på myndighetens höga personalomsättning. Det har också framkommit att Försäkringskassan har haft svårt att bidra med medarbetare för att de behöver prioritera sin kärnverksamhet.

Under hösten 2018 har Försäkringskassan reviderat sina riktlinjer för hur myndigheten ska bedriva samverkan genom samordningsförbund. Intervjuer och samtal med förbund som tillfrågats om att medverka i del 3 av utvärderingsuppdraget visar att Försäkringskassans reviderade riktlinjer och tolkningen av dessa försvårar samverkan. Försäkringskassans medarbetare har fått en snävare roll nu än tidigare.

Vi anser att utvecklingen visar att samverkan kan vara skör och att det kan få stora konsekvenser för arbetet i förbunden när riktlinjer tolkas på olika sätt. Vi bedömer att samordningsförbundens legitimitet och effektivitet hotas om inte alla parter medverkar till samordningen på ett likvärdigt sätt. Ytterst är det de individer som är i behov av samordnad rehabilitering som riskerar att drabbas.

- Mot bakgrund av den utveckling som vi har sett under granskningens gång, det vill säga att de statliga parterna i samverkan arbetet verkar dra sig tillbaka på vissa håll, anser vi att det finns skäl att se över hur uppdraget att samverka är formulerat i myndigheternas instruktioner. Utöver att uppnå en effektiv användning av tillgängliga resurser bör myndigheterna också verka för en stabil och god samverkan över tid.

9.5 Möjligheten till långsiktig finansiering av framgångsrika insatser behöver säkerställas

Den centrala uppgiften för ett samordningsförbund är att finansiera insatser för att personerna i målgruppen ska förbättra eller återfå sin förmåga till förvärvsarbete. Ett förbund får inte bedriva någon egen rehabiliteringsverksamhet. Förbunden finansierar därför insatser som de samverkande parterna ansvarar för.

Vår granskning visar att det kan vara svårt att få medlemmarna i ett förbund att ta över insatser när förbundets finansiering av verksamheten upphör. Det gäller framförallt insatser som finns i gränslandet mellan parternas ordinarie uppdrag. Intervjuerna visar att en långsiktigt stabil finansiering från förbundet är avgörande så länge det finns ett behov av insatser som befinner sig i gränslandet mellan två eller flera myndigheter. Om inte förbunden fortsätter att finansiera de projekt som ingen part vill eller kan ta över hela ansvaret för, uppstår en risk för att projekt läggs ner och att investeringar i metodutveckling och individer inte tas tillvara. Vi anser att det är viktigt att säkerställa att det finns en långsiktig finansiering av framgångsrika insatser som befinner sig i gränslandet mellan två eller flera myndigheter, så länge behovet av insatsen kvarstår. Samtidigt måste förbunden förhålla sig till att de inte själva får bedriva insatser i egen regi.

- Vi rekommenderar att berörda parter behandlar frågan om vilka möjliga vägar som finns för att uppnå en långsiktig finansiering för insatser som befinner sig i gränslandet och därför inte kan implementeras hos någon av parterna. Frågan är en utmaning för både parterna och förbunden.

9.6 Uppföljningssystemet SUS behöver utvecklas och fler deltagare bör kunna registreras med personuppgifter

Försäkringskassans återrapporering till regeringen för år 2017 tar upp att det finns brister i SUS. Dessa handlar framför allt om att insatser eller åtgärder inte registreras, att det finns eftersläpningar i registreringen och att begrepp och kategoriseringar av olika typer av insatser vid registreringar i SUS tolkas på olika sätt av olika förbund.

För att försöka få en uppfattning om tillförlitligheten i SUS har vi gått igenom förbundens årsredovisningar för år 2016 och jämfört dessa med de uppgifter som finns i SUS för samma år. Jämförelsen visar att det finns förbund som redovisar fler deltagare i SUS än i årsredovisningarna, men också att det finns förbund som redovisar fler deltagare i sina årsredovisningar än i SUS. Våra iakttagelser tyder på att det fortfarande finns en underrapportering i SUS.

En relativt stor andel av deltagarna i individinriktade insatser registreras i SUS utan personuppgifter (anonymt eller som en antalsuppgift i en så kallad volyminsats). Vi bedömer att detta till en del kan förklaras med att deltagaren måste lämna sitt samtycke för att personuppgifter ska kunna registreras. Behovet av att skydda enskilda deltagares personliga integritet måste vägas mot hur personuppgifter ska få hanteras i SUS. Ur uppföljnings- och utvärderingssynpunkt är det dock problematiskt att inte fler deltagare registreras med personuppgifter. Till exempel baseras Försäkringskassans årliga återrapporering till regeringen på ett mindre antal deltagare än vad som faktiskt deltagit i insatserna.

Försäkringskassan har vid upprepade tillfällen uppmärksammat regeringen på behovet av att se över kravet på samtycke för registrering av personuppgifter i SUS. Dels genom en framställan till regeringen år 2006, dels i rapporten Förstärkt stöd för personer som är långtids-sjukskrivna och unga med aktivitetsersättning.

- Vi anser att regeringen bör se över om det är lämpligt och möjligt att skapa förutsättningar för att registrera personuppgifter i SUS utan samtycke i syfte att underlätta arbetet med att uppnå ett mer tillförlitligt register.

Våra intervjuer med ett antal förbundschefer visar att de vill kunna använda SUS till mer än vad de kan i dag och önskar en utbyggnad av systemet. För att öka värdet, både för förbunden och för framtida uppföljningar och utvärderingar på nationell nivå, bör SUS utökas med information om deltagarnas grad (partialitet) av sjukskrivning, aktivitetsersättning, sjukersättning och arbetslöshet samt förändringar i dessa.

- Vi rekommenderar att regeringen ger Försäkringskassan i uppdrag att ytterligare utveckla och anpassa uppföljningssystemet SUS, i samråd med samordningsförbunden och samverkansparterna. Målet är att göra SUS mer heltäckande så att det bättre tillgodoser förbundens behov och att data håller högre kvalitet för framtida uppföljningar och utvärderingar på nationell nivå.

9.7 En rådgivande grupp av experter på uppföljning och utvärdering bör knytas till Nationella rådet

Finsamlagen säger att samordningsförbunden själva ska ansvara för lokala uppföljningar och utvärderingar. För att kunna genomföra egna uppföljningar och utvärderingar behöver förbunden särskild kompetens och det är sannolikt att de kan behöva upphandla sådana tjänster.

Att upphandla externa uppföljningar och utvärderingar kräver i sig god kompetens inom området för att kunna formulera nödvändiga kvalitetskrav. Kompetens inom området krävs också för att kritiskt kunna bedöma det arbete som utförs av den externa leverantören.

Utan denna kompetens finns det risk för att uppföljningar och utvärderingar inte blir tillräckligt ändamålsenliga. Vi anser inte att det är rimligt att kräva att denna kompetens ska finnas hos de enskilda förbunden.

- Vi rekommenderar att Nationella rådet knyter till sig en grupp av rådgivande experter på uppföljning och utvärdering som förbunden kan vända sig till när de ska upphandla sådana tjänster.

Referenser

Arbetsförmedlingen och Socialstyrelsen, *Lokala exempel på välfungerande samverkan mellan socialtjänsten och Arbetsförmedlingen*, daterad 2015-04-13.

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassa, *Åtgärder för att förstärka stödet till långtidssjukskrivna och unga med aktivitetsersättning i samverkan genom samordningsförbunden, Återrapportering enligt regleringsbreven för 2016*, Helårsredovisning för 2016.

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassa, *Åtgärder för att förstärka stödet till långtidssjukskrivna, unga med funktionsnedsättning och unga med aktivitetsersättning i samverkan genom samordningsförbunden, Återrapportering enligt regleringsbreven för 2017*.

Försäkringskassan, *Fördelningsmodell för statens medelstilldelning till samordningsförbunden*, 2015-01-22.

Försäkringskassan, *Fördelningsmodell för statens medelstilldelning till samordningsförbunden*, 2017-05-05.

Försäkringskassan, *Uppföljning av finansiell samordning – Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2012*, Dnr: 001565-2013.

Försäkringskassan, *Uppföljning av finansiell samordning – Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2013*, Dnr: 003017-2013.

Försäkringskassan, *Uppföljning av finansiell samordning – Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2014*, Dnr: 008504-2014.

Försäkringskassan, *Uppföljning av finansiell samordning – Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2015*, Dnr: 003749-2016.

Försäkringskassan, *Uppföljning av samordningsförbundens insatser – Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2016*, Dnr: 018018-2016.

Försäkringskassan, *Uppföljning av samordningsförbundens insatser – Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2017*, Dnr: 13742-2017.

Försäkringskassan, *Socialförsäkringen i siffror 2018*.

Försäkringskassan, *Riktlinjer för samverkan genom samordningsförbund, daterad 2018-10-29*, Dnr 048697-2017.

Försäkringskassan, SUS. *Finsam Användarhandledning*, daterad 2019-01-15

Försäkringskassan, SUS. *Lathund - Kategorisering av insatser FINSAM och Tvåpartssamverkan*, daterad 2013-03-06.

Försäkringskassan, SUS. *Finsam, Användarhandledning*, reviderad 2010-09-21.

ISF - Inspektionen för socialförsäkringen, *Stöd för utvärdering av samordningsförbundens insatser*. Rapport 2011:14.

ISF - Inspektionen för socialförsäkringen, *Förändrad styrning av och i Försäkringskassan. En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9.0 dagar påverkar handläggningen av sjukpenning*. Rapport 2018:16.

NNS – Nationella nätverket för samordningsförbund, *Vad är integrerad samverkan?* daterad 2014-04-24.

NNS - Nationella nätverket för samordningsförbund, *Vem är undertecknare till årsredovisningarna? En liten studie om identitet i samordningsförbunden*, daterad 2005-11-16.

NNS- Nationella nätverket för samordningsförbund, *Verksamhetsberättelse avseende år 2017*.

NNS– Nationella nätverket för samordningsförbund, *Indikatorer, Manual för enkätundersökning*, daterad 2018-06-29.

NNS – Nationella nätverket för samordningsförbund, *2018-1 Indikatorer för finansiella samordning: Rapport efter nationell mätning av indikatorenkäterna hösten 2017*, 2018-02-14.

Nationella rådet för finansiell samordning, *Beslutsföret och beslutanderätt i förbundsstyrelsen*, daterad 2012-05-31.

Nationella rådet för finansiell samordning, *Nationella rådets rekommendation om medlemssamråd*, daterad 2017-02-22.

Nationella rådet för finansiell samordning, *Nationella rådets rekommendation om storlek på sparade medel/eget kapital*, daterad 2013-10-02.

Nationella rådet för finansiell samordning, *Handbok för finansiell samordning*, reviderad juni 2016.

Nationella rådet för finansiell samordning. Protokoll från sammanträde 2018-09-20.

Person V., Regleringsbrev ur rättslig synvinkel. Förvaltningsrättslig tidsskrift, 2011:659

Prop. 1975/76:112, *Om kungörande av lagar och andra författningar*.

Prop. 2002/2003:132, *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*.

Prop. 2007/08:1, *Budgetproposition för 2008*. Utgiftsområde 10, Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp.

Prop. 2015/16:1, *Budgetproposition för 2016*. Utgiftsområde 10, Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp.

Regeringen, *Åtgärdsprogram för ökad hälsa och minskad sjukfrånvaro*, bilaga till protokoll vid regeringssammanträde 2015-09-24 nr I:1.

Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Arbetsförmedlingen, regeringsbeslut 2010-12-22.

Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Arbetsförmedlingen, regeringsbeslut 2011-12-22.

Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Arbetsförmedlingen, regeringsbeslut 2012-12-20.

Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Arbetsförmedlingen, regeringsbeslut 2013-12-19.

Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Arbetsförmedlingen, regeringsbeslut 2014-12-22.

Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Arbetsförmedlingen, regeringsbeslut 2015-12-18.

Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Arbetsförmedlingen, regeringsbeslut 2016-12-20.

Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Arbetsförmedlingen, regeringsbeslut 2017-12-18.

Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Försäkringskassan, regeringsbeslut 2004-12-16.

Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Försäkringskassan, regeringsbeslut 2010-12-22.

Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Försäkringskassan, regeringsbeslut 2011-12-20.

Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Försäkringskassan, regeringsbeslut 2012-12-20.

Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Försäkringskassan, regeringsbeslut 2013-12-19.

Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Försäkringskassan, regeringsbeslut 2014-12-18.

Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Försäkringskassan, regeringsbeslut 2015-12-17.

Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Försäkringskassan, regeringsbeslut 2016-12-20.

Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Försäkringskassan, regeringsbeslut 2017-12-18.

Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Försäkringskassan, regeringsbeslut 2018-12-21.

Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Inspektionen för socialförsäkringen, regeringsbeslut 2010-12-22.

Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Riksförsäkringsverket, regeringsbeslut 2002-12-19.

Regeringsbeslut den 25 juli 2017, S2017/02622/SF.

Regeringsbeslut den 21 december 2018, S2018/04767/SF.

Riksförsäkringsverket, *SOCSAM - Försök med politisk och finansiell samordning. En slutrapport*. Rapport 2001:1.

Socialförsäkringsutskottet, *Finsam – en uppföljning av finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser*. Rapporter från riksdagen 2014/15: RFR13.

Socialstyrelsen, *Samverkan för särskilt utsatta – utvärdering av frivillig samverkan*, FRISAM. 2001.

Socialstyrelsens termbank, www.socialstyrelsen.se, hämtad den 9 januari 2019.

SOU 2018:11, *Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar*.

Statskontoret, *Den första tiden med Finsam*. Rapport 2005:10.

Statskontoret, *Fortsättningen med Finsam*. Rapport 2006: 6.

Statskontoret, *Finsam rapport 3*. Rapport 2007:6.

Statskontoret, *Fyra år med Finsam*. Rapport 2008:7.

Statskontoret, *Effekter av Finsam?* Rapport 2008:16.

Sveriges kommuner och landsting, *Finsams roll i framtidens välfärd – En nationell ESF-finansierad förstudie inför ett utvecklingsarbete inom området finansiell samordning*. Rapport 2016

www.finsam.se, hämtad den 8 februari 2019.

Bilaga 1 Tidigare utvärderingar och rekommendationer av finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser

Efter att lagen om finansiell samordning trädde i kraft 2004 har verksamheten studerats på olika sätt vid ett flertal tillfällen och av olika aktörer. De granskningar som vi redogör för i denna bilaga gäller granskningar på en övergripande, nationell nivå. De utvärderingar som förbunden själva genomför eller upphandlar löpande, har vi valt att inte belysa närmare i denna rapport.

De nationella granskningar som vi kort redogör för i denna bilaga är dels det uppdrag som Statskontoret fick om att följa upp och utvärdera finansiell samordning under de första fyra åren från det att lagen tillkom. Dels är uppdraget som ISF fick om att lämna förslag på hur ett samlat stöd för systematisk utvärdering av de insatser samordningsförbunden finansierar kan utvecklas. Vi beskriver också mycket kort den utvärdering som socialförsäkringsutskottet lät göra och som presenterades år 2015.

Statskontoret har studerat de första fyra åren sedan lagen tillkom och lämnat flera rekommendationer till regeringen

I början av år 2004 fick Statskontoret ett fyra år långt uppdrag av regeringen om att följa upp och utvärdera finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet. Statskontoret tog fram flera rapporter och lämnade ett antal rekommendationer till regeringen. I den första rapporten, *Den första tiden med Finsam, 2005:10*, pekade Statskontoret på att det kunde finnas behov av ökad styrning av Försäkringskassan och dåvarande Arbetsmarknadsverket när det gällde att

bilda samordningsförbund. Skälet var att förutsättningarna för att starta samordningsförbund såg olika ut runt om i landet eftersom inställningen till samordningsförbund varierade hos myndigheterna lokalt.

I rapporten från 2006, *Fortsättningen med Finsam, 2006:6*, föreslog Statskontoret att regeringen skulle se över kraven på revision eftersom detta tar för mycket av förbundens resurser. Statskontoret redogjorde också för ett antal iakttagelser, bland annat att det kan vara svårt att få parterna att genomföra framgångsrika Finsam-finansierade projekt i den ordinarie verksamheten, både på grund av resursbrist och på grund av att insatserna just finns i gränslandet mellan myndigheterna. Statskontoret konstaterade också att förbunden har låtit de lokala behoven avgöra vilka grupper de prioriterar, samt att de rättsliga ansvarsfrågorna för personal som arbetar med förbundet behöver diskuteras och förtydligas.

År 2007 studerade Statskontoret verksamhet som finansierats av samordningsförbunden. Resultaten presenterades i en tredje rapport, *Finsam rapport 3, 2007:6*, i vilken Statskontoret bland annat konstaterade att regeringens syften med Finsam följdes, att det var rätt målgrupper för insatserna, men att det samtidigt var svårt att säga något om vilken omfattning Finsam borde ha eftersom det finns flera samverkansformer med fokus på samma målgrupp. Statskontoret lyfte också aspekten av att beslut om omfattning och inriktning tas lokalt, vilket påverkar antal individer som får del av insatser.

I den fjärde rapporten, *Fyra år med Finsam, 2008:7*, konstaterar Statskontoret att stödet från myndigheterna brister och att regeringen behöver ge Arbetsmarknadsverket, Försäkringskassan och Socialstyrelsen ett tydligt uppdrag att prioritera samordningsförbunden och verksamheten. Statskontoret konstaterade också att lagstiftningens utformning medförde en osäkerhet hos förbunden om vilka individer som kan delta i insatser och vilka resultat insatserna kan förväntas nå. Statskontoret föreslog därför att regeringen skulle överväga att tydliggöra vilka resultat som Finsam förväntas uppvisa, både för att underlätta förbundens arbete med att besluta om insatser och målgrupp och för att skapa en utgångspunkt när insatsernas resultat ska värderas. Statskontoret påpekade också att det nationella systemet för att följa upp samverkan inom rehabiliteringsområdet hade stora brister, brister som påverkat möjligheterna att följa upp och utvärdera verksamheten. Sammantaget menade Statskontoret att det fanns skäl att se över hur

man i framtiden följer upp och utvärderar Finsam efter att Statskontorets fyraåriga uppdrag var slutfört.

När Statskontoret publicerade den sista delen i utvärderingen 2008, *Effekter av Finsam? 2008:16*, konstaterade myndigheten bland annat att utvecklingen av kostnader för olika ersättningar varierar stort mellan olika typer av insatser. Detta, menade Statskontoret, talar för att regeringen borde överväga en mer avgränsad målgrupp för Finsam, särskilt om målsättningen ska fortsätta vara att statens kostnader för sjukpenning ska minska.

ISF har haft i uppdrag att ta fram förslag på system för utvärdering

Ett par år efter att Statskontoret slutrapporterat sitt uppdrag fick Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) år 2011 i uppdrag av regeringen att förseslå hur ett samlat stöd för systematiska utvärderingar av de insatser samordningsförbunden finansierar kan utvecklas. ISF skulle också definiera och beskriva olika relevanta effektmått, samt lämna förslag på vilken instans som kunde ges ett löpande ansvar för ett sådant stöd.

ISF pekade i sin rapport på två huvudsakliga skäl till att effektutvärderingen av verksamheten uteblivit. Ett skäl var brister som följer av att samordningsförbunden själva är ansvariga för att utvärdera insatserna. ISF ansåg att förbunden saknade kompetens både för att utföra och beställa utvärdering. ISF menade också att den rådande ordningen riskerade att skapa incitament för att upphandla utvärderingar av ett slag som kunde uppvisa goda resultat.

Det andra skälet var enligt ISF att det saknades ett heltäckande, enhetligt register för vilka som deltar i insatserna. ISF konstaterade att ett stort hinder för att få till stånd ett sådant register var att registrering bara kunde ske efter individens samtycke.

ISF lämnade flera rekommendationer till regeringen. ISF föreslog bland annat att ansvaret för utvärdering av samordningsförbunden skulle överlätas till en annan myndighet, såsom ISF eller IFAU. Som ett alternativ föreslog ISF att förbunden skulle få stöd från en utomstående instans i sitt utvärderingsansvar, såväl i genomförandet som i upphandling av utvärderingar, förslagsvis av ISF eller IFAU. ISF

föreslog också att kravet på samtycke för registrering av deltagare skulle tas bort. Slutligen menade ISF att det fanns skäl att utforma stegvisa utfallsmått för resultatet, eftersom effekterna av insatserna kan förväntas uppnås först på lång sikt.

Socialförsäkringsutskottets uppföljning pekade på ett behov av fortsatt översyn

Socialförsäkringsutskottet beslutade att följa upp samverkan enligt lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser 2014. Uppföljningen fokuserade på att beskriva och analysera insatser och resultat, hur samverkan har utvecklats mellan parterna inom förbunden samt hur verksamheten följs upp och utvärderas. Socialförsäkringsutskottet konstaterar i rapporten att det är svårt att bedöma effekterna, men att de resultat som fanns visar att efter insatserna går fler personer till arbete och studier och färre är i behov av offentlig försörjning. Utskottet lyfte fram att det behövdes en översyn av samtliga relevanta rehabiliteringsåtgärder, bland annat för att klargöra gränsdragningarna mellan olika rehabiliteringsåtgärder och olika målgrupper. Översynen skulle också se över Finsams framtida finansiering samt behandla frågan om ett samlat ansvar för en oberoende uppföljning och utvärdering på nationell nivå.

Bilaga 2 Enkätstudien

Vi skickade enkäten elektroniskt enligt den information som var tillgänglig för oss om ordinarie styrelseledamöter och förbundschefer i de 81 samordningsförbund, som vi vid årsskiftet 2017/2018 bedömde varit verksamma tillräckligt länge för att de skulle kunna besvara enkätfrågorna. Vi skickade inte ut enkäten till ersättare i styrelsen.

Vi samlade dels in information om vilka som var ordinarie styrelseledamöter och förbundschefer i de olika förbunden från förbundens hemsidor, dels genom e-postförfrågningar till förbundens kontaktadresser. Många av förbunden höll vid årsskiftet 2017/2018 på att byta styrelseledamöter, vilket vid några tillfällen skapade viss osäkerhet kring till vilka enkäten skulle skickas till.

Efter att vi samlat in e-postadresser skickade vi en web-enkät till 480 personer i slutet av februari 2018. För tre av de vi inte hade en fungerande e-postadress till lyckades vi inte heller få information om en annan e-postadress. Dessa tre personer kunde vi alltså inte skicka ut enkäten till, och vi räknar därför inte heller in dem i analysen.

Vissa av de svarande var enligt de uppgifter vi hade aktiva i fler än ett förbund. Enligt våra uppgifter var 25 personer aktiva i två förbund, 7 personer i 3 förbund samt 1 person i 7 förbund. Sammanlagt innehade de 477 personer som fick enkäten alltså 522 olika positioner i de 81 förbunden, som ordinarie styrelsemedlem eller förbundschef. Den totala populationen för enkäten är därför 522 personer, eller mer korrekt ”positioner”.

Det första utskicket gjorde vi den 27 februari 2018. Vi höll enkäten öppen i ungefär två månader. Under den första månaden skickade vi ut tre påminnelser via e-post. Av de 522 möjliga ”positionerna” svarade 350, vilket ger en sammanlagd svarsfrekvens på ungefär 67 procent.

Två av de svarande uppgav att de inte var verksamma i något samordningsförbund när de fick enkäten, och heller inte varit verksamma i något samordningsförbund under hela 2017. Dessa två personer svarade därför inte på några ytterligare frågor. Fyra av de svarande uppgav att de inte var verksamma i något samordningsförbund när de fick enkäten, men att de varit verksamma i ett samordningsförbund under 2017. Dessa fyra personer besvarade därför även resterande enkätfrågor.

De personer som enligt våra uppgifter var verksamma i två förbund fick besvara enkäten två gånger, en för respektive förbund. De personer som enligt våra uppgifter var verksamma i fler än två förbund fick möjligheten att i stället för att elektroniskt svara på enkäten flera gånger bli uppringda av ISF och besvara enkäterna muntligt, en gång för varje förbund de var verksamma i. Totalt fick vi in 17 muntligt besvarade enkäter.

I 292 av de 348 besvarade enkäter som vi fick in angav den svarande att hen var aktiv i *ett* samordningsförbund. Övriga svarande angav antingen att de var aktiva i två eller fler förbund, eller så besvarade de inte den frågan.

All information om de som besvarat enkäten som redovisas i rapporten, till exempel vilken roll de svarande har i samordningsförbundet eller vilken part de är utsedda till styrelseledamot av, är uppgifter som de svarande själva har lämnat. ISF har inga uppgifter om de svarande utöver vad de själva angivit i enkätsvaren. Därför har vi inte heller kunnat göra någon bortfallsanalys eller någon jämförelse av bakgrundsegenskaper hos svarande respektive icke svarande.

I enkäten ställde vi frågor om bland annat hur många samordningsförbund den svarande var verksam i, vilka förbund det var, vilken roll personen hade i samordningsförbundet och vilken part som utsett personen till styrelseledamot om personen var styrelseledamot. Vi ställde också en del frågor om personens bakgrund. Dessa frågor varierade lite beroende på om den svarande var förbundschef eller styrelseledamot.

Därefter följde frågor om hur effektivt den svarande upplevde att hens samordningsförbund var i förhållande till olika grupper, och frågor kring hur hen upplevde att samordningsförbundet använde sina resurser. Därefter följde ett antal påståenden som respondenterna skulle ta ställning till. Dessa rörde främst samarbetet i samordningsförbundets styrelse, men behandlade även några andra aspekter av arbetet i samordningsförbundet. För varje påstående skulle den svarande ge ett svar mellan 1 och 7, där 1 betydde att hen inte instämde alls i påståendet och 7 betydde att hen instämde helt. Sedan följde i tur och ordning en fritextfråga om hur man arbetade med jämställdhet i den svarandes samordningsförbund, en fråga om antalet parter som deltog i samordningsförbunden samt några frågor som rörde samordningsförbundens finansiering och tilldelning av medel. Enkäten avslutades med en öppen fråga där de svarande fritt kunde skriva sina kommentarer, antingen om enkäten eller kring samordningsförbundens arbete, samt med en fråga om samtycke att delta i enkätundersökningen.

Den fullständiga enkäten finns hos ISF för den som vill studera den.

De 81 förbund till vilka enkäten skickades ut

Vi skickade som sagt ut enkäten elektroniskt till de ordinarie styrelseledamöter och förbundschefer som vi fick tag på kontaktuppgifter till i de 81 samordningsförbund som vi vid årsskiftet 2017/2018 bedömde varit verksamma tillräckligt länge för att de svarande skulle kunna besvara enkätfrågorna. Nedan följer en förteckning över vilka dessa 81 förbund var.

Förbund till vilka enkäten skickades ut

Arvika-Eda Samordningsförbund
Finnvedens Samordningsförbund
FINSAM Malmö
Finsam Västerdalarna
Frykdalens Samordningsförbund
Högländets Samordningsförbund
Klarälvens Samordningsförbund
Lunds Samordningsförbund

forts.

Förbund till vilka enkäten skickades ut

NedanSiljans Samordningsförbund
 Norra Dalarnas Samordningsförbund
 Norra Västmanlands Samordningsförbund
 Samordningsförbundet Activus Piteå
 Samordningsförbundet Bengtsfors, Åmål, Dal-ED, Säffle, Årjäng
 Samordningsförbundet Burlöv - Staffanstorps
 Samordningsförbundet Centrala Östergötland
 Samordningsförbundet Consensus Älvsbyn
 Samordningsförbundet Finsam - Borlänge
 Samordningsförbundet Finsam - Falun
 Samordningsförbundet Finsam - Gotland
 Samordningsförbundet Finsam i Helsingborg
 Samordningsförbundet Finsam Kävlinge - Lomma
 Samordningsförbundet Finsam Lekeberg och Örebro
 Samordningsförbundet Gävleborg
 Samordningsförbundet Göteborg Centrum
 Samordningsförbundet Göteborg Hisingen Delta
 Samordningsförbundet Göteborg Nordost
 Samordningsförbundet Göteborg Väster
 Samordningsförbundet Halland
 Samordningsförbundet Härnösand -Timrå
 Samordningsförbundet Höganäs
 Samordningsförbundet i Blekinge
 Samordningsförbundet i Botkyrka, Huddinge och Salem
 Samordningsförbundet i Degerfors och Karlskoga
 Samordningsförbundet i Jämtlands län
 Samordningsförbundet i Kalmar län
 Samordningsförbundet i Kramfors
 Samordningsförbundet i Norra Örebro, SOFINT
 Samordningsförbundet i Sundsvall
 Samordningsförbundet i Södertälje
 Samordningsförbundet i Trelleborg
 Samordningsförbundet i Umeåregionen
 Samordningsförbundet i Uppsala län
 Samordningsförbundet i Ånge
 Samordningsförbundet i Örnsköldsvik
 Samordningsförbundet Insjöriket
 Samordningsförbundet Landskrona - Svalöv

forts.

Förbund till vilka enkäten skickades ut

Samordningsförbundet Lycksele-Malå
Samordningsförbundet Mittskåne
Samordningsförbundet Nils
Samordningsförbundet Norra Skaraborg
Samordningsförbundet Pyramis Luleå
Samordningsförbundet RAR i Södermanland
Samordningsförbundet Samspelet
Samordningsförbundet Sigtuna-Upplands Väsby-Sollentuna
Samordningsförbundet Skellefteå - Norsjö
Samordningsförbundet Skåne Nordost
Samordningsförbundet Sollefteå
Samordningsförbundet Stockholms Stad
Samordningsförbundet Sydnärke
Samordningsförbundet Sydöstra Skåne
Samordningsförbundet Södra Roslagen
Samordningsförbundet Södra Vätterbygden
Samordningsförbundet Trollhättan, Lilla Edet och Grästorp
Samordningsförbundet Vänersborg och Mellerud
Samordningsförbundet Varend
Samordningsförbundet VärNa
Samordningsförbundet Väst
Samordningsförbundet Västerås
Samordningsförbundet Västra Mälardalen
Samordningsförbundet Västra Skaraborg
Samordningsförbundet Västra Östergötland
Samordningsförbundet Älv och Kust
Samordningsförbundet Östra Skaraborg
Samordningsförbundet Östra Södertörn
Samordningsförbundet Östra Värmland
Samordningsförbundet Östra Östergötland
Samordningsförbundet Söderåsen
Sjuhärads Samordningsförbund
Sunnerbo Samordningsförbund
Södra Dalarnas Samordningsförbund
Västerbergslagens Samordningsförbund

Tabell som beskriver de svarande

Tabell B 1. Antal styrelseledamöter och förbundschefer som svarat på enkäten och respektive rolls andel av det totala antalet svarande, uppdelat på olika roller i styrelsen samt förbundschefer

<i>Roll</i>	<i>Antal</i>	<i>Andel av de svarande (%)</i>
Ordförande	63	18
Vice ordförande	51	15
Övrig styrelseledamot	161	46
Förbundschef	73	21
Totalt	348	100

Anm: Två personer som svarade på enkäten uppgav att de inte var verksamma i något samordningsförbund när de fick enkäten, och att de heller inte varit verksamma i något samordningsförbund under hela år 2017. Dessa två personer svarade inte på några ytterligare frågor, och vi vet därför inte vilken part som utsett dem till ledamöter, eller om de var förbundschefer. De två finns därför inte med i denna tabell, men de räknas in i det totala antalet svarande, som därför är 350.

Källa: ISF:s enkät till styrelseledamöter och förbundschefer.

Tabeller med resultat från enkätstudien

Tabell B 2. Tabellen redovisar svar på frågan: ”Vilket inflytande upplever du att respektive part har över de beslut som styrelsen i ditt samordningsförbund fattar?”
1 = mycket litet inflytande, 5 = mycket stort inflytande.
Genomsnittliga värden.

<i>Respondentgrupp</i>	<i>Kommun</i>	<i>Landsting/ Region</i>	<i>Part</i>		<i>Antal svarande</i>
			<i>AF</i>	<i>FK</i>	
Samtliga respondenter	4,3 (4,3–4,4)	3,7 (3,6–3,8)	4,1 (4,1–4,2)	4,2 (4,1–4,2)	337–343
Respondenter från kommuner	4,3 (4,2–4,4)	3,9 (3,7–4,1)	4,2 (4,1–4,3)	4,2 (4,1–4,4)	105–109
Respondenter från landsting/regioner	4,2 (4,0–4,5)	3,8 (3,6–4,1)	4,0 (3,8–4,3)	4,1 (3,9–4,3)	47–49
Respondenter från AF/FK	4,3 (4,2–4,5)	3,6 (3,3–3,8)	4,0 (3,9–4,2)	4,0 (3,9–4,2)	113–114
Förbundschefer	4,5 (4,3–4,6)	3,7 (3,4–3,9)	4,3 (4,1–4,5)	4,3 (4,1–4,5)	70–71
Respondenter i länsförbund	4,2 (4,0–4,4)	4,0 (3,8–4,3)	4,0 (3,8–4,3)	4,1 (3,9–4,3)	48–49
Respondenter i icke länsförbund	4,3 (4,3–4,4)	3,7 (3,6–3,8)	4,2 (4,1–4,2)	4,2 (4,1–4,3)	281–286

Anm.: De som svarat: ”Ingen uppfattning” är inte medräknade. Siffran inom parentes är 90 procents konfidensintervall. AF står för Arbetsförmedlingen och FK står för Försäkringskassan.

Källa: ISF:s enkät till styrelseledamöter och förbundschefer.

Tabell B 3. Tabellen redovisar svar på frågor om hur samarbetet fungerar: ”Till vilken grad instämmer du i följande påståenden som rör arbetet i ditt samordningsförbund?” Skala 1–7, där 1 = Instämmer inte alls och 7 = Instämmer helt. Genomsnittliga värden.

<i>Svarsalternativ</i>	<i>Respondentgrupp</i>					
	<i>Totalt</i>	<i>Kommun</i>	<i>Landsting /region</i>	<i>AF</i>	<i>FK</i>	<i>FC</i>
Det finns skillnader i hur de olika parterna ser på samordningsförbundets uppdrag	4,3 (4,1–4,5)	4,3 (3,9–4,6)	3,7 (3,2–4,1)	4,3 (4,0–4,7)	4,5 (4,1–5,0)	4,7 (4,3–5,0)
Det finns skillnader i hur olika parter vill prioritera mellan struktur- och individinsatser	3,5 (3,3–3,7)	3,6 (3,3–3,9)	3,3 (2,9–3,7)	3,8 (3,4–4,2)	3,7 (3,2–4,2)	3,1 (2,7–3,5)
Det finns skillnader i vilka målgrupper olika parter i samordningsförbundet vill prioritera	3,7 (3,6–3,9)	3,4 (3,1–3,7)	2,9 (2,5–3,2)	4,4 (4,0–4,7)	4,4 (4,0–4,8)	3,6 (3,3–4,0)
Parterna i samordningsförbundet ser främst till sina egna intressen och inte till helheten	2,9 (2,8–3,0)	2,6 (2,3–2,8)	2,6 (2,2–3,0)	3,1 (2,8–3,4)	3,5 (3,0–3,9)	3,0 (2,7–3,3)
Parterna i samordningsförbundet är bra på att samarbeta	5,4 (5,3–5,5)	5,7 (5,5–5,9)	6,0 (5,7–6,3)	5,2 (4,9–5,5)	5,2 (4,9–5,6)	5,0 (4,7–5,3)

forts.

<i>Svarsalternativ</i>	<i>Respondentgrupp</i>					
	<i>Totalt</i>	<i>Kommun</i>	<i>Landsting /region</i>	<i>AF</i>	<i>FK</i>	<i>FC</i>
Vid arbetet i samordningsförbundets styrelse är de olika representanterna inte bundna av att enbart se till sin egen organisations intressen	5,8 (5,6–5,9)	5,8 (5,6–6,0)	6,3 (5,9–6,6)	5,3 (5,0–5,7)	5,7 (5,3–6,0)	5,8 (5,6–6,1)
Antal svaranden	327–345	103–111	46–49	64–66	46–48	67–73

Anm.: 90 % konfidensintervall inom parentes. De som svarat ”Ingen uppfattning” är ej medräknade. AF står för Arbetsförmedlingen, FK står för Försäkringskassan och FC står för förbundschefer i samordningsförbund.

Källa: ISF:s enkät till styrelseledamöter och förbundschefer.

Tabell B 4. Tabellen redovisar svar på frågan: ”Tycker du att ditt samordningsförbund använder sina resurser på rätt sätt?” Andel svarande på respektive alternativ, uppdelat på olika parter och roller. Svaren är i procent.

<i>Svarsalternativ</i>	<i>Respondentgrupp</i>					
	<i>Totalt</i>	<i>Kommun</i>	<i>Landsting/region</i>	<i>AF</i>	<i>FK</i>	<i>FC</i>
Ja, till fullo	28	27	39	26	29	23
Ja, till stor del	55	63	59	47	37	62
Till viss del	14	9	2	21	31	14
Nej, till liten del	2	1	0	3	4	1
Nej, inte alls	1	0	0	3	0	0
Antal svaranden	348	111	49	66	49	73

Anm.: AF står för Arbetsförmedlingen, FK står för Försäkringskassan och FC står för förbundschefer i samordningsförbund.

Källa: ISF:s enkät till styrelseledamöter och förbundschefer.

Tabell B 5. Tabellen redovisar svar på frågan: "Anser du att ditt samordningsförbund fördelar lagom mycket resurser till verksamheter inriktade mot följande grupper?" Andel svarande på respektive alternativ, uppdelat på olika parter och roller. Svaren är i procent.

Grupp/ Svarsalternativ	Respondentgrupp					
	Totalt	Kommun	Landsting/ region	AF	FK	FC
<i>Personer med aktivitetsersättning</i>						
Lagom mycket resurser	76	81	86	66	76	73
För mycket resurser	1	0	0	3	0	1
För lite resurser	23	19	14	31	24	25
<i>Nyanlända</i>						
Lagom mycket resurser	44	43	41	28	68	46
För mycket resurser	3	1	6	2	8	3
För lite resurser	53	56	53	70	24	51
<i>Mottagare av ekonomiskt bistånd</i>						
Lagom mycket resurser	80	79	87	75	80	82
För mycket resurser	4	0	3	14	7	0
För lite resurser	16	21	10	11	12	18
<i>Långtidsarbetslösa</i>						
Lagom mycket resurser	76	77	82	67	76	79
För mycket resurser	2	2	2	0	2	1
För lite resurser	23	21	16	33	22	19
<i>Personer med psykisk ohälsa</i>						
Lagom mycket resurser	66	64	67	73	64	64
För mycket resurser	3	4	0	8	0	0
För lite resurser	31	32	33	19	36	36
<i>Långtidsjukskrivna</i>						
Lagom mycket resurser	68	73	85	62	52	69
För mycket resurser	4	4	0	11	0	1
För lite resurser	28	24	15	26	48	30

forts.

<i>Grupp/ Svarsalternativ</i>	<i>Respondentgrupp</i>					
	<i>Totalt</i>	<i>Kommun</i>	<i>Landsting/ region</i>	<i>AF</i>	<i>FK</i>	<i>FC</i>
<i>Personer med funktionsnedsättning</i>						
Lagom mycket resurser	65	61	51	73	74	65
För mycket resurser	3	5	3	2	2	2
För lite resurser	32	33	46	26	24	34
<i>UVAS</i>						
Lagom mycket resurser	60	60	61	60	64	59
För mycket resurser	4	2	5	4	6	3
För lite resurser	36	38	34	36	30	38

Anm.: De som svarat "Ej relevant/Ingen uppfattning" är inte medräknade. AF står för Arbetsförmedlingen, FK står för Försäkringskassan och FC står för förbundschefer i samordningsförbund.

Källa: ISF:s enkät till styrelseledamöter och förbundschefer.

Tabell B 6. Tabellen redovisar svar på frågan: ”Uppfattar du att ditt samordningsförbund är effektivt i förhållande till följande grupper?” 1 = Inte effektivt alls, 5 = Mycket effektivt. Av frågan framgick att ”Med effektivt menas att den verksamhet som samordningsförbundet finansierar hjälper individer i de olika grupperna närmare egen försörjning”. Genomsnittliga värden.

Grupp	Totalt	Kommun	Respondentgrupp			
			Landsting/ region	AF	FK	FC
Personer med aktivitetsersättning	3,8 (3,7–3,8)	3,8 (3,6–3,9)	4,1 (3,9–4,3)	3,3 (3,1–3,5)	3,7 (3,5–3,9)	4,0 (3,8–4,2)
Nyanlända	3,1 (3,0–3,1)	3,2 (3,0–3,3)	3,2 (2,9–3,5)	2,8 (2,5–3,0)	2,8 (2,5–3,1)	3,3 (3,1–3,6)
Mottagare av ekonomiskt bistånd	3,9 (3,8–4,0)	3,9 (3,8–4,0)	4,1 (3,9–4,2)	3,6 (3,4–3,8)	3,7 (3,5–3,9)	4,2 (4,1–4,4)
Långtidsarbetslösa	3,9 (3,8–4,0)	4,0 (3,9–4,1)	4,4 (4,2–4,5)	3,4 (3,2–3,6)	3,6 (3,4–3,8)	4,0 (3,8–4,2)
Personer med psykisk ohälsa	4,0 (3,9–4,1)	3,8 (3,7–4,0)	4,1 (3,9–4,3)	4,0 (3,8–4,1)	3,8 (3,6–4,0)	4,2 (4,0–4,4)
Långtids-sjukskrivna	3,8 (3,7–3,9)	3,8 (3,7–4,0)	4,0 (3,8–4,1)	3,8 (3,6–4,0)	3,4 (3,2–3,7)	3,9 (3,7–4,2)
Personer med funktionsnedsättning	3,7 (3,6–3,8)	3,5 (3,4–3,7)	3,8 (3,5–4,0)	4,0 (3,8–4,1)	3,3 (3,1–3,6)	3,9 (3,7–4,2)
UVAS	3,8 (3,7–3,9)	3,9 (3,7–4,0)	4,0 (3,8–4,2)	3,5 (3,3–3,8)	3,4 (3,1–3,6)	4,0 (3,8–4,3)
Totalt	3,7 (3,6–3,8)	3,8 (3,6–3,9)	3,9 (3,8–4,1)	3,5 (3,3–3,7)	3,5 (3,3–3,7)	3,9 (3,7–4,1)

Anm.: Siffran inom parentes är 90 procents konfidensintervall. De som svarat ”Ej relevant/Förbundet vänder sig ej till den gruppen” är inte medräknade. AF står för Arbetsförmedlingen, FK står för Försäkringskassan och FC står för förbundschef i samordningsförbund. FC = Förbundschefer. UVAS = Unga som varken arbetar eller studerar.

Källa: ISF:s enkät till styrelseledamöter och förbundschefer

Bilaga 3 Samordningsförbund vid slutet av år 2018

Tabell B 7. Samordningsförbund vid utgången av år 2018

<i>Län</i>	<i>Kommuner som ingår i förbund</i>	<i>Samordningsförbundets namn</i>	<i>Kommuner som inte ingår i förbund</i>
Blekinge			0
	Karlskrona, Karlshamn, Olofström, Sölvesborg, Ronneby	Samordningsförbundet i Blekinge	
Dalarna			0
	Vansbro, Malung	Finsam Västerdalarna	
	Gagnef, Leksand, Rättvik	Nedansiljans samordningsförbund	
	Mora, Orsa, Älvdalen	Norra Dalarnas samordningsförbund	
	Borlänge	Samordningsförbundet Finsam-Borlänge	
	Falun	Samordningsförbundet Finsam Falun	
	Avesta, Hedemora, Säter	Södra Dalarnas samordningsförbund	
	Ludvika, Smedjebacken	Västerbergslagens samordningsförbund	
Gotland			0
	Gotland	Samordningsförbundet Finsam Gotland	

forts.

<i>Län</i>	<i>Kommuner som ingår i förbund</i>	<i>Samordningsförbundets namn</i>	<i>Kommuner som inte ingår i förbund</i>
Gävleborg			0
	Bollnäs, Gävle, Hofors, Samordningsförbundet Hudiksvall, Ljusdal, Gävleborg Nordanstig, Ockelbo, Ovanåker, Sandviken, Söderhamn		
Halland			0
	Halmstad, Hylte, Samordningsförbundet Laholm, Varberg, Halland Falkenberg, Kungsbacka		
Jämtland			0
	Berg, Bräcke, Samordningsförbundet Härjedalen, Krokom, Jämtlands län Ragunda, Strömsund, Åre, Östersund		
Jönköping			0
	Gislaved, Gnosjö, Finnvedens Värnamo samordningsförbund		
	Aneby, Eksjö, Nässjö, Höglandets Vetlanda, Sävsjö, samordningsförbund Tranås		
	Jönköping, Habo, Samordningsförbundet Södra Mullsjö, Vaggeryd Vätterbygden		
Kalmar			0
	Kalmar, Emmaboda, Samordningsförbundet i Hultsfred, Högsby, Kalmar län Mönsterås, Mörbylånga, Nybro, Oskarshamn, Torsås, Vimmerby, Västervik, Borgholm		

forts.

<i>Län</i>	<i>Kommuner som ingår i förbund</i>	<i>Samordningsförbundets namn</i>	<i>Kommuner som inte ingår i förbund</i>
Kronoberg			Uppvidinge
	Alvesta, Växjö, Tingsryd, Lessebo	Samordningsförbundet Värend	
	Markaryd, Ljungby, Älmhult	Sunnerbo Samordningsförbund	
Norrbottnen			Arjeplog, Arvidsjaur, Boden, Gällivare, Haparanda, Jokkmokk, Kalix, Kiruna, Pajala, Övertorneå
	Piteå	Samordningsförbundet Activus Piteå	
	Älvsbyn	Samordningsförbundet Consensus Älvsbyn	
	Luleå	Samordningsförbundet Pyramis Luleå	
Skåne			Vellinge
	Bjuv, Åstorp	Söderåsens samordningsförbund	
	Malmö	FINSAM i Malmö	
	Lund	Lunds samordningsförbund	
	Burlöv, Staffanstorps	Samordningsförbundet Burlöv-Staffanstorps	
	Helsingborg	Samordningsförbundet FINSAM i Helsingborg	
	Kävlinge, Lomma	Samordningsförbundet Finsam Kävlinge-Lomma	
	Höganäs	Samordningsförbundet i Höganäs	
	Trelleborg	Samordningsförbundet i Trelleborg	
	Landskrona, Svalöv	Samordningsförbundet Landskrona-Svalöv	
	Eslöv, Höör, Hörby	Samordningsförbundet MittSkåne	

forts.

<i>Län</i>	<i>Kommuner som ingår i förbund</i>	<i>Samordningsförbundets namn</i>	<i>Kommuner som inte ingår i förbund</i>
	Svedala, Skurup	Samordningsförbundet Nils	
	Kristianstad, Bromölla, Hässleholm, Osby, Östra Göinge	Samordningsförbundet Skåne Nordost	
	Ystad, Tomelilla, Sjöbo, Simrishamn	Samordningsförbundet Sydöstra Skåne	
	Båstad, Klippan, Perstorp, Ängelholm, Örkelljunga	Samordningsförbundet NNV Skåne	
Stockholm			Danderyd, Ekerö, Järfälla, Lidingö, Norrtälje, Nykvarn, Solna, Upplands-Bro, Vallentuna, Vaxholm
	Stockholm	Samordningsförbundet Stockholms Stad	
	Botkyrka, Huddinge, Salem	Samordningsförbundet Botkyrka Huddinge Salem	
	Södertälje	Samordningsförbundet i Södertälje	
	Värmdö, Nacka	Samordningsförbundet VärNa	
	Haninge, Nynäshamn, Tyresö	Samordningsförbundet Östra Södertörn	
	Täby, Österåker	Södra Roslagens samordningsförbund	
	Sollentuna, Upplands Väsby, Sigtuna	Samordningsförbundet Sollentuna-Upplands Väsby-Sigtuna	
	Sundbyberg	Samordningsförbundet Sundbyberg	
Södermanland			0
	Eskilstuna, Strängnäs, Gnesta, Trosa, Nyköping, Oxelösund, Flen, Katrineholm, Vingåker	Samordningsförbundet RAR i Sörmland	

forts.

<i>Län</i>	<i>Kommuner som ingår i förbund</i>	<i>Samordningsförbundets namn</i>	<i>Kommuner som inte ingår i förbund</i>
Uppsala			0
	Uppsala, Östhammar, Tierp, Heby, Enköping, Älvkarleby, Håbo, Knivsta	Samordningsförbundet i Uppsala län	
Värmland			0
	Arvika, Eda	Arvika Eda samordningsförbund	
	Filipstad, Storfors	Samordningsförbundet Östra Värmland	
	Sunne, Torsby, Kil	Fryksdalens samordningsförbund	
	Forshaga, Munkfors, Hagfors	Klarälvdalens samordningsförbund	
	Karlstad, Hammarö, Grums, Kristinehamn	Samordningsförbundet Samspelet	
	Säffle, Årjäng	Samordningsförbundet Bengtsfors, Åmål, Dals-Ed, Säffle och Årjäng (BÅDESÅ)*	
Västerbotten			Dorotea, Bjurholm, Sorsele, Storuman, Vilhelmina, Åsele
	Lycksele, Malå	Samordningsförbundet i Lycksele-Malå	
	Skellefteå, Norsjö	Samordningsförbundet Skellefteå-Norsjö	
	Umeå, Vännäs, Nordmaling, Vindeln, Robertsfors	Samordningsförbundet Umeåregionen	
Västernorrland			0
	Härnösand, Timrå	Samordningsförbundet Härnösand-Timrå	
	Kramfors	Samordningsförbundet i Kramfors	

forts.

<i>Län</i>	<i>Kommuner som ingår i förbund</i>	<i>Samordningsförbundets namn</i>	<i>Kommuner som inte ingår i förbund</i>
	Sollefteå	Samordningsförbundet i Sollefteå	
	Sundsvall	Samordningsförbundet i Sundsvall	
	Örnsköldsvik	Samordningsförbundet i Örnsköldsvik	
	Ånge	Samordningsförbundet Ånge	
Västmanland			0
	Fagersta, Norberg, Skinnskatteberg, Sala, Hallstahammar, Surahammar	Norra Västmanlands Samordningsförbund	
	Västerås	Samordningsförbundet Västerås	
	Köping, Arboga, Kungsör	Samordningsförbundet Västra Mälardalen	
Västra Götaland			0
	Ale, Kungälv, Stenungsund, Tjörn, Öckerö	Samordningsförbundet Älv och kust	
	Bengtsfors, Åmål, Dals-Ed	Samordningsförbundet Bengtsfors, Åmål, Dals-Ed, Säffle och Årjäng (BÅDESÅ)*	
	Falköping, Tidaholm, Skövde, Hjo, Tibro, Karlsborg	Samordningsförbundet Östra Skaraborg	
	Stadsdelar: Örgryte-Härlanda, Centrum, Majorna-Linné	Samordningsförbundet Göteborg Centrum	
	Stadsdelar: Västra Hisingen, Norra Hisingen, Lundby	Samordningsförbundet Göteborg Hisingen DELTA	
	Stadsdelar: Angered, Östra Göteborg	Samordningsförbundet Göteborg Nordost	

forts.

<i>Län</i>	<i>Kommuner som ingår i förbund</i>	<i>Samordningsförbundets namn</i>	<i>Kommuner som inte ingår i förbund</i>
	Stadsdelar: Askim-Frölunda-Högsbo, Västra Göteborg	Samordningsförbundet Göteborg Väster	
	Mölnadal, Partille, Härryda, Lerum, Alingsås	Samordningsförbundet Insjöriket	
	Gullspång, Mariestad, Töreboda	Samordningsförbundet Norra Skaraborg	
	Trollhättan, Lilla Edet, Grästorp	Samordningsförbundet Trollhättan, Lilla Edet och Grästorp	
	Uddevalla, Orust, Färgelanda, Lysekil, Munkedal, Sotenäs, Strömstad, Tanum	Samordningsförbundet Väst	
	Vänersborg, Mellerud	Samordningsförbundet Vänersborg och Mellerud	
	Lidköping, Götene, Skara, Vara, Essunga	Samordningsförbundet Västra Skaraborg	
	Bollebygd, Borås, Herrljunga, Mark, Svenljunga, Tranemo, Ulricehamn, Vårgårda	Sjuhärads samordningsförbund	
Örebro			0
	Lekeberg, Örebro	FINSAM Lekeberg och Örebro	
	Degerfors, Karlskoga	Samordningsförbundet i Degerfors/Karlskoga	
	Nora, Hällefors, Ljusnarsberg, Lindesberg	Samordningsförbundet i norra Örebro län (SOFINT)	
	Askersund, Hallsberg, Kumla, Laxå	Samordningsförbundet Sydnärke	

forts.

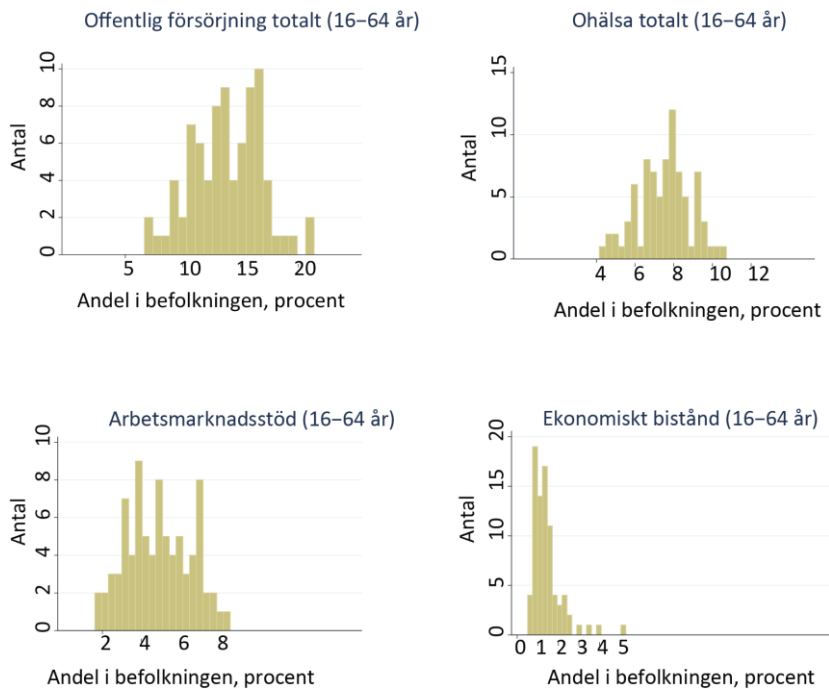
<i>Län</i>	<i>Kommuner som ingår i förbund</i>	<i>Samordningsförbundets namn</i>	<i>Kommuner som inte ingår i förbund</i>
Östergötland			Ydre
	Finspång, Norrköping, Söderköping, Valdemarsvik	Samordningsförbundet Östra Östergötland	
	Mjölby, Ödeshög, Boxholm, Motala, Vadstena	Samordningsförbundet Västra Östergötland	
	Linköping, Åtvidaberg, Kinda	Samordningsförbundet Centrala Östergötland	
Totalt	260 av 290 kommuner ingår i förbund	83 förbund	30 kommuner som inte ingår i förbund

* Samordningsförbundet Bengtsfors, Åmål Dals-Ed, Säffle och Årjäng är bildat över länsgränserna och finns upptaget både i Värmland och Västra Götaland men räknas endast som ett förbund.

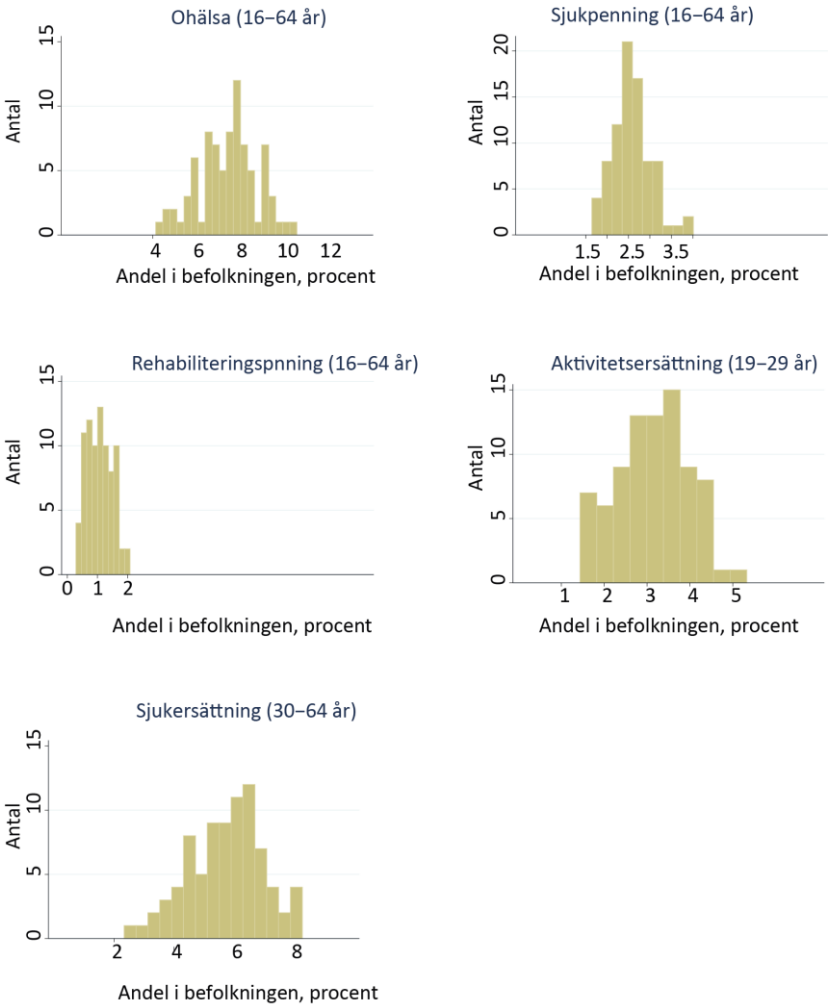
Källa: Försäkringskassan, Uppföljning av samordningsförbundens insatser, redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2017 samt mail från Försäkringskassan 10 december 2018 med uppgift om nya kommuner och förändringar av samordningsförbund under år 2018. Uppgiften om stadsdelarna i de fyra förbunden i Göteborg är hämtade från förbundens hemsidor.

Bilaga 4 Fördelningen för försörjningsmåttets olika delar på förbunds nivå

Figur B 1.



Figur B 2.



Figur B 3.

