Delphi

Rapport – Samordningsförbundet Centrala Östergötland

Samordningsförbund, samarbetsfrågor och eventuell översyn av lagstiftning

Cecilia Lundh / Partner / Advokat
Gaëlle Bjurström / Senior Associate / Advokat

Rapport – Samordningsförbund, samarbetsfrågor och eventuell översyn av lagstiftning

Version 1
2022-04-12

Advokatfirman Delphi

Cecilia Lundh / Partner / Advokat
Gaëlle Bjurström / Senior Associate / Advokat

1. Inledning

Med anledning av Nationella rådet för finansiell samordnings (”**Nationella rådet**”) information om "Samverkan genom Samordningsförbund" och nyhetsbrevet med rubriken "På vilken arena arbetar ett samordningsförbund?" har Samordningsförbundet Centrala Östergötland (”**SCÖ**”) bett Advokatfirman Delphi (”**Delphi**”, “**vi**”, ”**våra**”) utreda ett antal frågor rörande det regelverk som omringar samordningsförbund för finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (”**samordningsförbund**”), särskilt avseende:

1. samordningsförbundens uppdrag,
2. finansiering,
3. målgruppen,
4. uppföljning och utvärdering,
5. geografiskt område och lokaliseringsprincipen,
6. kunskapsutveckling,
7. möjligheter till samarbete och erfarenhetsutbyte,
8. välfärd i samverkan och
9. arbetet framåt.

Frågorna har samlats in under det arbete som bedrevs under hösten 2021 avseende idén om “Välfärd i samverkan” där samordningsförbunden i landet, tillsammans med Nationella nätverket för samordningsförbund (”**NNS**”) och en rad representanter från olika lärosäten, utforskat möjligheten att enas och gemensamt använda samordningsförbunden som arena för erfarenhetsutbyte, test och kunskapsutveckling i syfte att fler ska nå arbete och studier, att tillsammans uppnå ett mer effektivt nyttjande av samordningsförbundens resurser och att se till att var och en får uppleva samhällets tjänster som välfungerande och värdeskapande.

Såväl frågorna som våra svar och bedömningar framgår nedan av denna rapport. För att sätta frågorna i sitt sammanhang återges även en kort beskrivning av lagstiftningens tillkomst. Det bör noteras att rapporten är avsedd att läsas i sin helhet för att ge en rättvisande bild av rättsläget och våra svar och bedömningar.

Under utredningens gång har övriga samordningsförbund i Sverige visat intresse för utredningen och bidragit med stöd, kommentarer, frågor och förslag till SCÖ. En del kommentarer, frågor och förslag (vissa från SCÖ och andra från andra samordningsförbund) har således tillkommit under utredningens gång. En del av dessa är av ideologisk och/eller politisk karaktär och hanteras lämpligast i ett

annat sammanhang än denna utredning. Dessa har därför, i samråd med SCÖ, samlats in under punkten 19 nedan.

Denna rapport har upprättats uteslutande för SCÖ:s räkning och utgör inte rådgivning till tredje man. För det fall och i den utsträckning tredje man skulle ta del av detta dokument, tar Delphi därför inget ansvar härför och kommer inte att ersätta sådan tredje man för skada, utgifter eller andra kostnader som uppstår för sådan tredje man som förlitar sig på innehållet i detta dokument.

2. Metod och material

2.1 Metod

Denna rapport har författats med tillämpning av den traditionella juridiska metoden. Metoden syftar till att, utifrån en tolkning av s.k. rättskällor, fastställa vad som är gällande rätt, dvs. vad som gäller i en viss fråga. Till de i svensk rätt centrala rättskällorna räknas lagtext, lagförarbeten, rättspraxis och doktrin (dvs. den juridiska litteraturen). Rättskällorna inordnas i en rättskällehierarki, där lagtext utgör den tyngst vägande rättskällan. När man söker svar på en viss rättslig fråga är det sällan tillräckligt att genomföra en tolkning enbart utifrån lagtextens ordalydelse. När lagtexten inte ger något klart svar kan därför övriga rättskällor användas för att hjälpa till att tolka lagtexten och därmed komma fram till vad som är gällande rätt. Förarbetena bidrar till en bättre förståelse för lagens innebörd eftersom de innehåller information om hur lagen är tänkt att tillämpas och förklarar lagstiftarens syfte med lagen. Domstolarnas uppgift är att tolka och tillämpa juridiska regler i konkreta, enskilda situationer. Genom sina domar skapar de rättspraxis. Domar från högsta instans, såsom Högsta domstolen respektive Högsta förvaltningsdomstolen, utgör ofta vägledande avgöranden (s.k. prejudikat) och har därför en särskild tyngd. De vägledande avgöranden som domstolarna utformar är till stor hjälp för att förstå lagens innebörd. Också doktrin används för att tolka lagtexten och övriga rättskällor, även om denna källa anses ha mindre tyngd än övriga källor. Till doktrin hör olika rättsvetenskapliga verk såsom doktorsavhandlingar och lagkommentarer, men även andra typer av skrifter, som exempelvis Nationella rådets Handbok för finansiell samordning (”**Handboken**”[1]).

Den svenska lagstiftningen är inte heltäckande på så sätt att varje specifik situation eller fråga särskilt reglerats i lag. Lagen uppställer i många fall en yttre gräns, och inom lagens ramar finns därmed viss möjlighet till självbestämmande. Att något inte är reglerat i viss lag innebär oftast att ledning måste sökas i övriga rättskällor och ibland också i annan lagtext. Det kan t.ex. finnas lagar på

[1] Nationella rådet. *Handbok för finansiell samordning*. Utgiven av Nationella rådet. Reviderad juni 2016. Handboken har tillkommit i samverkan och är avsedd att vara ett stöd till den som ska starta samordningsförbund men också till den som behöver vägledning i frågor om samordningsförbund. Huvudförfattare är Ola Andersson, förbundschef vid Samordningsförbundet Göteborg Hisingen – DELTA.

angränsande områden som uppställer ytterligare regler som därmed måste iakttas. Olika lagar samverkar alltså och tillsammans bildar en helhet. Exempelvis måste lag (2016:1145) om offentlig upphandling (”**LOU**”) beaktas av en upphandlande myndighet när denna gör anskaffningar, och de regler som gäller till skydd för den enskildes integritet, såsom reglerna i dataskyddsförordningen (2016/679) (”**GDPR**”) och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (”**OSL**”), kan behöva iakttas när en myndighet behandlar enskildas (person)uppgifter.

Det kan noteras att statliga myndigheter, regioner och kommuner delvis har olika lagar och regler att förhålla sig till. De statliga myndigheternas verksamhet styrs bl.a. genom instruktioner och regleringsbrev. I instruktioner definierar regeringen varje myndighets arbetsuppgifter och ansvarsområden. I regleringsbrev anger regeringen hur myndigheten ska arbeta och vilket anslag den har till sitt förfogande. Regeringen har på så sätt möjlighet att styra myndigheternas arbete. En sådan möjlighet föreligger däremot inte i relation till regioner och kommuner, vilket beror på den i regeringsformen (1974:152) fastlagda principen om kommunalt självstyre. Regionerna och kommunerna måste följa de ramar som riksdagen och regeringen bestämt, men det grundlagsskyddade kommunala självstyret ger dem rätt att inom dessa ramar fatta självständiga beslut.[2] Regionerna och kommunerna styrs även av särskilda lagar, såsom kommunallagen (2017:725) (”**KL**”) och lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter (”**KBefL**”). Av dessa lagar följer vissa befogenheter men även begränsningar som särskilt gäller för kommuner och regioner, såsom den s.k. lokaliseringsprincipen som fastslås i KL. Lokaliseringsprincipen innebär att kommuner och regioner själva får ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar.[3] Principen innebär att de intressen som kommunen eller regionen vill tillgodose ska vara knutna – lokaliserade – till kommunen eller regionen. Vissa undantag från principen anges i KBefL, som har företräde framför KL.

2.2 Material

Eftersom det saknas såväl vägledande avgöranden som lagkommentarer avseende lag (2003:1210) om finansiell samordning (”**FinsamL**”) har vi under vårt arbete med denna rapport utgått från lagtexten, förarbetena till FinsamL, angränsande utredningar, Inspektionen för socialförsäkringens (”**ISF**”) utvärdering av samordningsförbundens verksamhet, myndigheters skrivelser och Handboken. Det kan noteras att Handboken tidigare fanns publicerad på Nationella rådets webbsida, men att den har tagits bort därifrån. Av Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens återrapportering enligt regleringsbreven för 2020 framgår att arbete pågår med att göra om Handboken

[2] Se 1 kap. 1 § och 14 kap. regeringsformen (1974:152).
[3] 2 kap. 1 § KL.

till en uppdaterad digital version.[4] Handboken finns fortfarande publicerad på vissa webbsidor, såsom denna: samordning.org/images/ostra/dokument/Beredningsgrupp/2021-04-14/handbok-for-finansiell-samordning. Det vore av vikt för samordningsförbunden och eventuellt andra berörda aktörer att få information huruvida de kan/bör fortsätta använda Handboken, som i nuläget omfattar mer detaljerad information än Nationella rådets webbsida.

3. Sammanfattning och rekommendationer

3.1 Samordningsförbundens uppdrag

Ett samordningsförbund är en fyrpartsamverkan som bildas av en eller flera kommuner (som betraktas som en part), en eller fler regioner (som betraktas som en part), Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Samordningsförbund regleras huvudsakligen av FinsamL. Enligt FinsamL får finansiell samordning bedrivas för att uppnå en effektiv resursanvändning. Samordningsförbundet ska besluta om mål och riktlinjer för den finansiella samordningen samt finansiera insatser i enlighet med syftet för den finansiella samordningen, dvs att individer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser uppnår eller förbättrar sin förmåga att utföra förvärvsarbete. Samordningsförbundet ska dessutom stödja samarbetet mellan samverkansparterna. Däremot ska samordningsförbundet inte besluta om förmåner eller rättigheter för enskilda eller i övrigt vidta åtgärder som innefattar myndighetsutövning. Nationella rådet beskriver samordningsförbund som en struktur för att få samverkan att fungera över tid, innebärande att verksamhet inte enbart bedrivs i form av tillfälliga projekt utan mer som en ordinarie samverkansverksamhet.

Såväl ISF:s utvärdering från 2019 som andra utvärderingar visar att samordningsförbund gör skillnad, bl.a. genom att (i) andelen personer med sjukpenning minskar, (ii) andelen personer med sjuk- och aktivitetsersättning ökar och (iii) andelen män som lämnar Arbetsförmedlingen för arbete ökar. Av ISF:s utvärdering framgår även att många röster menar att samordningsförbunden borde användas till mer (såsom att ta över det förstärkta samarbetet som bedrivs mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen) och till fler samverkansformer.

Samordningsförbund ska således bedriva finansiell samordning. En svårighet som har uppmärksammats under utredningens gång är att det saknas en entydig och allmänt accepterad definition av begreppet samordning. Den definition som nu anges i ett antal skrifter lämnar utrymme för olika tolkningar, vilket kan försvåra samordningsförbundens arbete och medföra en risk för att arbetet bedrivs

[4] Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. *Återrapportering för uppdrag om prioriterade målgrupper samt myndigheternas ansvar i samverkan genom samordningsförbund. Återrapportering enligt regleringsbreven för 2020*, s 9.

utifrån en tolkning av begreppet som inte överensstämmer med lagstiftarens intentioner. Därutöver försvårar avsaknaden av en entydig definition en klar fördelning av ansvaret mellan olika aktörer. Begreppet samordning bör därför förtydligas.

Ett problem som nämns i ISF:s utvärdering och i betänkandet *Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess* (”**SOU 2020:24**”) är att insatser som har goda resultat inte integreras i ordinarie verksamhet. I betänkandet konstaterar utredningen att ISF och Försäkringskassan har olika uppfattningar om det är möjligt att samordningsförbunden långsiktigt driver projekt/insatser som ligger i gränslandet mellan aktörernas uppdrag, och att frågan behöver klargöras. Det finns dock inget i FinsamL som talar för att samordningsförbunden skulle vara förhindrade att vidta långsiktiga åtaganden när de finansierar insatser. Tvärtom har regeringen sökt underlätta för samordningsförbunden att planera och driva sin verksamhet över fleråriga planeringshorisonter. Den omständighet att samordningsförbund även fortsättningsvis tilldelas medel årsvis måste dock anses försvåra en långsiktig planering och ett långsiktigt bedrivande av deras verksamhet.

3.2 Finansiering

Den finansiella samordningen organiseras enligt en i FinsamL fastställd modell där varje part står för en fjärdedel av de totala medlen. I en promemoria från 2008 påpekade Socialdepartementet att finansieringens utformning riskerar att verka hämmande på bildandet av samordningsförbund på grund av att en potentiell part inte anser sig kunna bidra med lika mycket resurser som övriga parter eller att den finansiella samordningen riskerar att inte bli så omfattande och kraftfull som är önskvärt. Socialdepartementet föreslog därför att FinsamL skulle ändras så att förbundsmedlemmarnas andelar skulle kunna bestämmas mer fritt. Förslaget har dock inte lett till någon lagändring.

Frågan om samordningsförbundens möjlighet att söka finansiering hos andra aktörer (privata eller offentliga) än de samverkande parterna regleras inte i FinsamL och nämns inte heller i förarbetena. Det framgår dock av förarbetena att samordningsförbundens verksamhet finansieras av det allmänna och i 5 § FinsamL anges vilken andel av medlen varje samverkande part ska bidra med till den finansiella samordningen. Det synes således inte ha varit lagstiftarens intention att samordningsförbunden skulle ansöka om finansieringsmedel från andra aktörer. Nationella rådets tolkning är att det som utgångspunkt inte är tillåtet för samordningsförbund att söka finansiering hos andra aktörer, men att det finns ett undantag vad gäller ESF PO2. Undantaget verkar ha sin grund i ett gemensamt yttrande från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Regioner (”**SKR**”). Utifrån regelhierarkin kan dock inte undantag från ett lagkrav meddelas utan stöd i lag. Det måste därför antingen vara tillåtet eller otillåtet för samordningsförbund att, under vissa förutsättningar och i enlighet med FinsamL:s syfte, söka extern finansiering. Om det är tillåtet för samordningsförbund att söka finansiering för

vissa projekt bör detta gälla även för andra projekt, förutsatt att förutsättningarna för undantagets tillämplighet är uppfyllda. Utifrån den osäkerhet som får anses gälla med hänsyn till att samordningsförbunden uppmuntras att delta i vissa projekt men samtidigt informeras om att det är otillåtet att delta i andra skulle frågan behöva klargöras.

Samordningsförbundens budget per invånare i åldern 19–64 år har minskat över tid, och ISF:s utvärdering visar att en majoritet av styrelseledamöter och förbundschefer anser att medlen till samordningsförbunden bör öka. ISF:s utvärdering från 2019 visar dock att det inom samordningsförbunden finns ett stort eget kapital, att medlen är ojämnt fördelade och att knappt en fjärdedel av samordningsförbunden förfogar över cirka hälften av kapitalet. Med anledning av detta har ISF lämnat ett antal rekommendationer (att medlemmarna bör se till att samordningsförbundens medel omsätts i verksamhet, vilket förslagsvis kan ske genom minskad tilldelning av medel till de samordningsförbund som har ett stort eget kapital, och att Nationella rådets rekommendation om rimlig storlek på eget kapital bör användas vid bedömning av vad som är rimlig storlek på det egna kapitalet) som för tillfället bereds i Regeringskansliet. Av ISF:s utvärdering går dock att läsa att det saknas samsyn bland de berörda aktörerna om vad som kan utgöra en lämplig lösning, vilket kan vara en anledning till varför ingen ändring har skett ännu. Arbetsförmedlingen har föreslagit en nationell dialog om och med samordningsförbunden med stort eget kapital, vilken skulle kunna vara en bra utgångspunkt för att söka nå samsyn i frågan.

En rekommendation från ISF:s sida (som finner stöd i Försäkringskassans svar till densamma) är att samordningsförbunden bör följa Nationella rådets rekommendation om rimlig storlek på eget kapital. Sedan rapportens publicering har samordningsförbundens egna kapital minskat. En arbetsgrupp hos NNS har arbetat med fokus på det egna kapitalet, och har formulerat en skrivning till Nationella rådet angående en gemensam strategi för ökade medel till samordningsförbunden.

3.3 Målgruppen

Det har från olika håll framförts att samordningsförbunden kan utgöra en lämplig plattform för olika uppdrag, insatser och målgrupper, och redan 2014 föreslog Socialförsäkringsutskottet att samordningsförbundens målgrupp skulle utvidgas något. Ingen lagändring har dock skett i detta avseende. ISF:s utvärdering visar att styrelseledamöter i samordningsförbund anser att målgruppen är för snävt definierad och att det bland annat bör finnas möjligheter att arbeta förbyggande med unga under 16 år. Det kan således finnas anledning att överväga en utvidgning av samordningsförbundens målgrupp. En sådan utvidgning skulle, likt Socialförsäkringsutskottets förslag, kunna handla om att förtydliga att förebyggande åtgärder kan komma till stånd inom den finansiella samordningen och att uttrycka definitionen av målgruppen mer generellt. Utvidgningen skulle också kunna bestå i att uttryckligen tillåta att samordningsförbundens

verksamhet riktar sig mot en yngre målgrupp, mot en annan målgrupp, och/eller en annan lämplig utvidgning.

3.4 Uppföljning och utvärdering

Samordningsförbunden har till uppgift att svara för uppföljning och utvärdering av de insatser som de finansierar. En del svårigheter kopplade till denna uppgift har identifierats, såsom avsaknad av entydiga definitioner, brister i det myndighetsgemensamma systemet SUS och bristande kompetens hos samordningsförbunden.

Vissa av ovannämnda svårigheter skulle kunna mitigeras genom samarbete och dialog mellan samordningsförbunden, exempelvis genom NNS. Exempelvis skulle samordningsförbunden kunna komma överens om gemensamma definitioner avseende olika typer av insatser, om ett gemensamt sätt att rapportera uppgifter och eventuellt även om olika sätt att utveckla och förbättra uppföljningssystemet. Åtminstone vad gäller utvärdering, som är en komplicerad uppgift som kräver forskarkompetens, bör samordningsförbunden enligt regeringen och ISF anlita fristående expertis (universitet, högskolor eller konsulter). Om Nationella rådet inte önskar följa ISF:s rekommendation om att knyta till sig en grupp experter på utvärdering som samordningsförbunden kan vända sig till när de ska upphandla uppföljningar och utvärderingar, är det inget som hindrar att NNS kan göra det istället.

Ett sätt att mitigera problemen skulle också kunna vara en lagändring. Exempelvis har Socialförsäkringsutskottet framfört att det fanns ett behov av översyn av regelverket, bl.a. avseende frågan om ett samlat ansvar för en oberoende uppföljning och utvärdering på nationell nivå. För egen del har ISF föreslagit att samordningsförbunden skulle befrias från utvärderingsansvaret och anfört att en centralisering av detta ansvar skulle kunna bidra till att arbetet med att bygga upp kunskapen om verkningsfulla metoder och insatser sker mer effektivt och strategiskt.

En annan svårighet är att det synes saknas utvärdering av effekter av samordningsförbundens verksamhet och evidens för de metoder som tillämpas. ISF:s utvärdering av samordningsförbundens verksamhet pågår och den sista rapporten väntas publiceras december 2022. ISF har dock redan poängterat att regeringen enligt förarbetena till FinsamL hade att utse en myndighet som bär ansvaret för den nationella uppföljningen och utvärderingen och att så inte har skett. Visserligen har Försäkringskassan fått i uppdrag att till regeringen varje år redovisa målgrupper och resultat för de insatser som finansieras av samordningsförbunden, men myndigheten har inte något uppdrag om att utvärdera samordningsförbunden och den verksamhet de finansierar. Avsaknaden av sådan utvärdering och evidens kan bl.a. antas ha negativ inverkan på samordningsförbundens legitimitet, och även göra det svårt att identifiera och sprida information om *best practices*. Utifrån Nationella rådets syften att ge samverkan den legitimitet och förankring som är nödvändig och att vara ett

nationellt stöd i övergripande förbundsgemensamma frågor, kan det vara lämpligt för Nationella rådet att titta närmare på frågorna.

Ett annat hinder som bör beaktas är den underrapportering i SUS som enligt ISF kan förklaras med att deltagare måste lämna sitt samtycke för att personuppgifter ska kunna registreras. Såväl ISF som Försäkringskassan har uppmanat regeringen att se över frågan om att reglera bort krav på samtycke från deltagare för registrering av personuppgifter. ISF:s rekommendationer är under beredning hos Regeringskansliet.

3.5 Geografiskt område och lokaliseringsprincipen

Enligt FinsamL får samordningsförbunden finansiera insatser som ligger inom de samverkande parternas samlade ansvarsområden. Det anges inte i lagen någon övre gräns för hur stort ett samordningsområde får vara, men utgångspunkten är att samordningsförbundens verksamhet måste bedrivas utifrån de lokala förutsättningar som finns i ett samverkansområde och för den målgrupp som är bosatt där, vilket talar emot att inrättandet av ett nationellt samordningsförbund skulle vara möjligt. Det kan dock, utifrån uttalanden från Arbetsförmedlingen, finnas anledning att undersöka om den befintliga indelningen i samordningsförbund är ändamålsenlig. Utifrån regeringens förarbetsuttalanden bör en sådan undersökning ske i dialog med aktörerna på lokal nivå.

Regeringen har uttryckt att det är av värde att lokaliseringsprincipen upprätthålls och att vissa undantag från lokaliseringsprincipen som enligt KBefL gäller för kommuner och regioner inte gäller för den finansiella samordningen. Ingen skillnad har gjorts i lagstiftningsarbetet vad gäller de olika typer av insatser (individinriktade eller strukturinriktade) som samordningsförbund finansierar och tillhandahåller. Utgångspunkten är därför att lokaliseringsprincipen gäller för samordningsförbund, oavsett insatsernas karaktär. Lokaliseringsprincipen träffar dock inte medlemsorganisationer och deras aktiviteter, innebärande exempelvis att NNS och Nationella rådet inte omfattas av principen.

En fråga som skulle kunna behöva undersökas närmare är huruvida samordningsförbunden får tillämpa reglerna om avtalssamverkan, det vill säga de regler som möjliggör för kommuner, regioner och kommunalförbund att överlämna utförandet av vissa uppgifter till varandra. En tillämpning av bestämmelsen skulle kunna underlätta för samordningsförbunden att, under vissa omständigheter, samverka utan begränsning av lokaliseringsprincipen. En sådan samverkan skulle exempelvis kunna gälla utförandet av uppgifter avseende uppföljning och/eller utvärdering.

3.6 Kunskapsutveckling

Det har i olika utredningar framhållits att en systematisk utvärdering och kunskapsutveckling bör främjas, att vissa av medlemmarnas insatser via samordningsförbunden bl.a. syftar till att öka kunskapen om olika gruppers behov samt att det är önskvärt att öka kunskapen om resultat och effekter om

medlemmarnas insatser via samordningsförbunden. Det måste därför anses vara både tillåtet och önskvärt att samordningsförbunden på olika sätt ska bidra till kunskapsutveckling. Ett sådant bidrag måste dock vara förenligt med såväl FinsamL som annan eventuell tillämplig lagstiftning (främst den lagstiftning som är avsedd att skydda den enskildes integritet, såsom OSL och GDPR).

3.7 Möjligheter till samarbete och erfarenhetsutbyte

Det är som utgångspunkt tillåtet för samordningsförbund att samarbeta och utbyta erfarenheter, sinsemellan och med andra aktörer, med iakttagande av tillämplig lagstiftning. Sådana samarbeten och erfarenhetsutbyten kan antas bidra till att uppnå FinsamL:s syfte, det vill säga att uppnå en effektivare resursanvändning.[5]

Vid ett samarbete har dock samordningsförbunden dels att iaktta FinsamL, dels också att iaktta andra eventuellt tillämpliga lagar och regler, såsom regler som syftar till att skydda den enskildes integritet, men även upphandlings-, konkurrens- eller statsstödsreglerna. Ett undantag från upphandlingsreglerna som skulle kunna tillämpas för samarbeten mellan samordningsförbund är de s.k. Hamburgsamarbetena, som exempelvis skulle kunna tillämpas vid byte av specialisttjänster. En annan form av samarbete som vissa samordningsförbund har tillämpat under många år är samarbeten i olika nätverk, varav vissa syftar till att utveckla arbetet och göra det effektivare. Det bör också vara möjligt för ett samordningsförbund att på frivillig väg ingå serviceavtal med Statens Servicecenter och delta i samverkan vid servicekontoren. Frågan berörs dock inte uttryckligen i lagtexten eller i förarbetena, vilket innebär att denna slutsats är förenad med viss osäkerhet.

Vad gäller erfarenhetsutbyte har samordningsförbund särskilt att iaktta den lagstiftning som syftar till att skydda den enskildes integritet. Erfarenhetsutbyte som sker på ett generellt plan, och inte på individnivå, bör vara tillåtet och även kunna bidra till att uppnå FinsamL:s syfte. Utbyte av uppgifter som omfattas av sekretess enligt OSL får bara ske med stöd av en sekretessbrytande grund.

3.8 Välfärd i samverkan

ISF har föreslagit att Nationella rådet skulle knyta till sig en grupp av rådgivande experter på utvärdering som samordningsförbunden kan vända sig till när de ska upphandla uppföljningar och utvärderingar. Vi kan inte se några generella juridiska hinder mot att Nationella rådet följer detta förslag, och Försäkringskassan har tidigare angett sig vara positiv till att ta initiativ till dialog i Nationella rådet om hur förslaget skulle kunna tillämpas. Vi ser inte heller något hinder för att NNS skulle kunna knyta forskare till sig för att stötta samordningsförbunden i sitt arbete med uppföljning, utvärdering och analys eller för att nå en högre grad av evidensbaserat arbete. NNS skulle också kunna

[5] Se 1 § FinsamL.

förstärka sitt stöd till samordningsförbunden, exempelvis genom att tillhandahålla en samlande/samordnande funktion, under förutsättning att ett sådant stöd kan anses vara förenligt med NNS stadgar och FinsamL.

Samordningsförbunden skulle också kunna låta forskare studera de insatser som samordningsförbunden finansierar, under förutsättning att tillämpliga regler iakttas, däribland de regler som är avsedda att skydda den enskildes integritet. Om forskarens studier bidrar till utvärderingen av samordningsförbundets insatser, är ett sådant agerande i linje med regeringens och ISF:s slutsatser, enligt vilka det är både tillåtet och lämpligt för samordningsförbund att anlita fristående expertis (såsom universitet, högskolor eller konsulter) i utvärderingsarbetet. Det har även ansetts vara tillåtet och önskvärt att samordningsförbunden vidtar åtgärder som bidrar till kunskapsutveckling, se mer om detta under punkten 3.6 ovan.

3.9 Arbetet framåt

FinsamL är föremål för en del skrivelser, diskussioner och motioner. Sedan 2008 har flera utredningar pekat på ett behov av att se över lagen i vissa avseenden, bl.a. för att utöka målgruppen, göra finansieringsmekanismen mer flexibel och omfördela ansvaret för utvärderingsarbetet. I en nyligen publicerad skrivelse menar SKR att en bred översyn av FinsamL är nödvändig, och att en skyndsam hantering är särskilt påkallad utifrån den pågående reformeringen av Arbetsförmedlingen. Enligt SKR bör en sådan översyn ske i dialog och nära samarbete med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, SKR, kommuner, regioner, samordningsförbunden samt ISF. Även Arbetsförmedlingen anser att en reformering är nödvändig, så att såväl möjligheten att samverka med kommuner och andra samarbetspartners som uppdraget i Arbetsförmedlingens instruktion att samverka genom samordningsförbund kvarstår efter reformeringen. För egen del pekar ISF i sin utvärdering av samordningsförbundens verksamhet på en del brister, varav vissa (såsom fördelningen av utvärderingsansvaret) bedöms kunna åtgärdas genom en lagändring. Två motioner som bl.a. syftar till att uppnå en översyn av FinsamL är under behandling hos riksdagen.

Oaktat ovan, finns det anledning för alla berörda aktörer att föra en dialog på nationell nivå för att nå samsyn i viktiga, principiella frågor. Frågor som skulle kunna behöva diskuteras är exempelvis definitioner (såsom samordning, nytta för individen, strukturinriktade insatser och individinriktade insatser), budget- och finansieringsfrågor (rimlig storlek på eget kapital, samordningsförbundens möjlighet att söka finansiering från andra aktörer), uppföljning och utvärdering (vilka uppgifter får/ska rapporteras, hur kan uppföljningssystemet förbättras, m.m.), möjligheter att främja samarbete och erfarenhetsutbyte mellan samordningsförbunden (under vilka former kan ett sådant samarbete bedrivas, under vilka förutsättningar får samordningsförbunden utbyta erfarenhet och/eller kompetens, m.m.). Eftersom Nationella rådet bl.a. har till uppgift att skapa samsyn i strategiska frågor vad gäller finansiell samordning och att vara ett

nationellt stöd i övergripande förbundsgemensamma frågor, bör Nationella rådet vara en given part i en sådan dialog. Övriga parter bör minst vara samordningsförbund, NNS, SKR, kommuner och regioner, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Arbetsförmedlingen och ISF.

I väntan på en översyn och en eventuell ändring av lagstiftningen har samordningsförbunden som utgångspunkt att förhålla sig till de regler som gäller för deras verksamhet. För att ändå uppnå vissa ändringar på nationell nivå, skulle ett regeringsuppdrag kunna riktas mot NNS. Ett annat alternativ skulle kunna vara att bedriva en testverksamhet med stöd av temporärlagstiftning, likt tidigare testverksamheter (se mer om testverksamheterna under punkten 4 nedan).

3.10 Sammanfattande reflektioner

Utöver det som framgår ovan, har följande reflektioner framkommit under utredningens gång.

FinsamL:s tolkning och tillämpning

Olika aktörer synes ha olika uppfattningar om hur FinsamL ska tolkas och tillämpas, exempelvis angående samordningsförbundens möjlighet att långsiktigt finansiera insatser som ligger i gränslandet mellan aktörernas uppdrag (se punkten 8.7 nedan). Den omständighet att den finansiella samordningen endast får finansiera insatser som ligger inom de samverkande parternas samlade ansvarsområde kan också försvåra för samordningsförbunden att finansiera insatser som berör personer som befinner sig i ett sådant gränsland. I förarbetena till FinsamL påtalade regeringen att renodlingsarbetet i det förvaltningspolitiska området (genom vilket varje aktör fick tydligare, mer renodlade uppgifter) ställer stora krav på att olika aktörer samverkar för att se till att människor som befinner sig i gränssnittet mellan olika system får adekvat stöd. Enligt Socialstyrelsen uppstår helhetssyn i samverkanssituationer när specialister tillsammans kan skapa en mer fullständig bild av verkligheten än om de agerar var för sig (synergi).[6] För att främja en sådan synergi skulle exempelvis gemensamma konsekvensanalyser kunna upprättas i syfte att säkerställa att alla aktörer bidrar till att varje människa får den hjälp den behöver och att det inte längre finns några gråzoner mellan olika myndigheters ansvarsområden.

Det synes i vissa fall föreligga otydligheter avseende samordningsförbundens roll, och det talas exempelvis om ”samordningsförbundens insatser” i flera skrifter. Samordningsförbund avser enligt regeringens förarbetsuttalanden att bygga upp en struktur av anpassade funktioner och kan enligt Nationella rådet ses som en struktur för att få samverkan mellan myndigheterna att fungera över tid.[7] De

[6] Socialstyrelsen, 2009. *Samverkan i re/habilitering – en vägledning*, s. 44.
[7] https://www.finsam.se/om-finsam. Besökt 2022-04-08.

samverkande parterna tillhandahåller de insatser som samordningsförbundet finansierar.

Att det förekommer oklarheter om hur reglerna ska tolkas och tillämpas kan antas försvåra samordningsförbundens och övriga aktörers arbete. Ett alternativ för att skapa tydlighet och förutsebarhet avseende FinsamL:s tolkning och tillämpning skulle kunna vara att tillsätta en tillsynsmyndighet med befogenhet att bl.a. utfärda allmänna råd och bindande föreskrifter. Ett annat alternativ, som möjligen skulle vara mer i enlighet med FinsamL:s intentioner, skulle vara att skapa förutsättningar för samtal och dialog i syfte att uppnå samverkan, snarare än direktiv och riktlinjer. Vår bedömning är att många frågor där olika uppfattningar förekommer skulle kunna lösas genom en ändamålsenlig tolkning och tillämpning av FinsamL. En viktig förutsättning för att skapa tydlighet och förutsebarhet och därigenom uppnå en välfungerande samverkan, är dock att en sådan tolkning finner stöd hos berörda parter, dvs samordningsförbund, samverkande parter, berörda myndigheter, berörda intresseorganisationer/föreningar, m.m. Ett sådant stöd bör kunna uppnås genom dialog parterna emellan. Sådan dialog skulle med fördel kunna föras inom ramen för en strukturerad samverkan, mer om detta nedan.

Myndigheternas roll

Det synes förekomma vissa tvetydigheter i Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens uppdrag. Myndigheterna har, som de påpekar i sina återrapporter till regeringen, begränsade möjligheter att arbeta för att samordningsförbunden prioriterar att finansiera insatser för vissa av regeringen angivna grupper, eftersom FinsamL förutsätter att den finansiella samordningen bedrivs utifrån de lokala förutsättningar som finns i ett samverkansområde och för den målgrupp som är bosatt där.

Samordningsförbundens styrning

En annan fråga som har uppkommit under utredningens gång är om det kan finnas anledning att se över styrningen av samordningsförbund. Socsam-försöket, som ligger till grund för FinsamL, handlade om politisk och finansiell samordning. En tanke med försöket var att finna nya former för politisk styrning genom beställning och utvärdering istället för regelstyrning. I samband med utarbetandet av FinsamL fanns även begreppet “politisk” samordning men begreppet försvann under beredningen av lagen. När FinsamL trädde i kraft bestod samordningsförbundens styrelser av politiker från landstings- och kommunfullmäktige och av politiskt tillsatta representanter från länsförsäkringskassorna och länsarbetsnämnderna. I samband med att kassorna och nämnderna avskaffades övertogs dessa styrelseplatser av tjänstemän från Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen och det politiska inflytandet minskade. Den nuvarande konstruktionen innebär ett avsteg från lagstiftarens ursprungliga intentioner och har också, av olika anledningar, ifrågasatts av såväl SKR som ISF (se mer om detta under punkterna 7.2 och 16 nedan).

Det kan i sammanhanget noteras att NNS har antagit en motion om att verka för att återföra politisk samordning till den finansiella samordningen. Under våren 2020 har en arbetsgrupp inlett en studie för att kartlägga det arbete som ett par samordningsförbund har bedrivit inom ramen för ”politisk och finansiell samordning”. Studien har sammanfattats i rapporten *Vad kan ”politisk och finansiell samordning” betyda? Två exempel belyses som underlag för fortsatt dialog*. Av rapporten framgår bl.a. att det i några samordningsförbunds förbundsordningar har införts en ”utökad” ändamålsparagraf i syfte bl.a. att förtydliga att samordningsförbund kan utgöra en arena för huvudmännens kunskapsutbyte som kan bidra till systemutveckling och skapa förutsättningar för huvudmännen att arbeta med förbättringar i ordinarie verksamhetsstruktur. Ändringarna verkar ha gett resultat, bl.a. i form av ökad legitimitet att anta bredare samverkansuppdrag, och arbetsgruppen avser enligt rapporten att föra dialog med NNS och nationella aktörer om samordningsförbundens roll i samhällsutvecklingen.[8] Det är enligt oss positivt att dialog förs och att idéer, initiativ och erfarenheter sprids mellan aktörerna.

Samordningsförbundens roll

Flera utredningar visar att samordningsförbund gör nytta och skulle kunna användas dels till mer (såsom att ta över det förstärkta samarbetet som bedrivs mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen), dels till fler samverkansformer. Samtidigt verkar det finnas ett ökande antal samverkansformer, såsom DUA (Delegationen unga till arbete) och DUNA (Delegationen unga och nyanlända till arbete)[9] och ett ökande behov av samordning och samverkan. Exempelvis inom social innovation (nya idéer och lösningar som höjer kvaliteten på och förbättrar samhällets tjänster till medborgarna) lyfter såväl regeringen som Tillväxtverket och Vinnova vikten av samordning och samverkan.[10] Det kan därför finnas anledning även ur detta perspektiv att låta samordningsförbund bedriva samordning på en mer övergripande nivå, vilket föreslås i ovannämnd rapport. Fortfarande enligt ovannämnd rapport från NNS kan den utökade ändamålsparagrafen bidra till en sådan möjlighet.[11]

---

[8] NNS. Rapport 2020-1. *Vad kan ”politisk och finansiell samordning” betyda? Två exempel belyses som underlag för fortsatt dialog.*

[9] Se exempelvis NNS. Rapport 2020-1. *Vad kan ”politisk och finansiell samordning” betyda? Två exempel belyses som underlag för fortsatt dialog,* s. 13.

[10] Näringsdepartementet. Artikelnummer: N2018.04. *Regeringens strategi för sociala företag – ett hållbart samhälle genom socialt företagande och social innovation*, s. 6, Vinnova, 2020-04-29. Dnr: 2018-00556. *Att stödja utveckling av sociala företag* och Tillväxtverket, 2021-02-22. Dnr: Ä 2018-257:11. *Slutrapport – Uppdrag att stödja utvecklingen av samhällsentreprenörskap och socialt företagande. Delrapport regeringsuppdrag N2018/00713/FF.*

[11] NNS. Rapport 2020-1. *Vad kan ”politisk och finansiell samordning” betyda? Två exempel belyses som underlag för fortsatt dialog,* s. 13.

Samverkan – hinder och möjligheter

FinsamL sätter huvudsakligen fokus på samverkan mellan samverkansparterna inom ett samordningsförbund. Det kan dock finnas anledning att även främja samverkan samordningsförbund emellan. Att ett sådant behov finns för kommuner, regioner (och kommunalförbund) har redan konstaterats, vilket har lett till att KL har ändrats och att SKR har tagit fram underlag i syfte att underlätta för kommuner och regioner att nyttja möjligheterna till avtalssamverkan. Det vore önskvärt att på samma sätt söka underlätta för samordningsförbund att nyttja möjligheterna till samverkan, exempelvis genom att undersöka eventuella behov av lagändringar och att ta fram stödunderlag för samordningsförbund.

Det kan också finnas anledning att se över andra lagregleringar för att främja samverkan mellan flera aktörer. Det anses råda ett ökande behov av samordning och samverkan inom flera områden,[12] och samordnad individuell planering (”**SIP**”) nämns som ett verktyg för att stärka samverkan. Hälso- och sjukvårdslagen och socialtjänstlagen innehåller likalydande bestämmelser om SIP.[13] Sedan 2018 används SIP också vid utskrivning från sluten hälso- och sjukvård.[14] Bestämmelserna om SIP syftar till att säkerställa samarbetet mellan huvudmännen och samordna stöd med individen i centrum.[15] I vissa kommuner som tillhör samordningsförbund har Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen enligt särskilda överenskommelser såväl rätt att kalla till SIP som skyldighet att delta.[16] Enligt SKR finns det en efterfrågan om att lagstiftningen bör förtydliga andra aktörers (däribland Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen) roller i SIP-arbetet.[17] Det skulle också kunna vara värdefullt att förtydliga samordningsförbundens eventuella roll i arbetet.

SKR menar också att dagens sekretesslagstiftning kan anses försvåra arbetet över myndighets- och institutionsgränser,[18] och att det föreligger ett behov av enhetlig struktur för nationell uppföljning.[19] ISF:s utvärdering av samordningsförbundens verksamhet visar att samordningsförbund omfattas av liknande regler och har liknande behov. Vi noterar att en ny lag om sammanhållen vård- och omsorgsdokumentation föreslås träda i kraft den 1 januari 2023. Regeringens proposition omfattar även förslag på nya sekretessbrytande bestämmelser inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

---

[12] Se exempelvis SKR. *Att stärka samverkan med hjälp av SIP*, s. 12 och Kommittédirektiv 2020:68. *Samordnade insatser vid samsjuklighet i form av missbruk och beroende och annan psykiatrisk diagnos eller närliggande tillstånd*, ss. 7-9.
[13] 16 kap 4 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och 2 kap. 7 § socialtjänstlagen (2001:453).
[14] 4 kap. 1-3 §§ lag (2017:612) om samverkan vid utskrivning från sluten hälso- och sjukvård.
[15] SKR, 2020. *Att stärka samverkan med hjälp av SIP*, s. 12.
[16] Se exempelvis Region Kronoberg. *Rutin för samordnad individuell plan (SIP).* Reviderad 2020-05-04.
[17] Se exempelvis Socialutskottet. 2017/18 RFR5. *Samordnad individuell plan (SIP) – en utvärdering*, s. 5.
[18] Se exempelvis Socialutskottet. 2017/18 RFR5. *Samordnad individuell plan (SIP) – en utvärdering*, s. 5.
[19] SKR, 2020. *Att stärka samverkan med hjälp av SIP*, ss. 20-21.

Det delbetänkande som föregick propositionen innehöll förslag om kvalitetsuppföljning m.m. [20] Dessa bereds inom Regeringskansliet och behandlas inte i propositionen.[21] Varken delbetänkandet eller propositionen nämner samordningsförbund.

Utifrån det ökande behov av samverkan som framgår ovan kan det också nämnas att samverkan normalt organiseras i och utvärderas utifrån flera nivåer. Exempelvis enligt Pieter Glasbergens samverkansteori utgår samverkanstrappan från tre perspektiv. Det första perspektivet rör organisationen och enskilda samarbeten, dvs vad som händer i grupper; det andra perspektivet handlar om policy, planer och samverkans eventuella externa effekter; och utifrån det tredje perspektivet undersöks en bredare del av samhällsstyrningen, hur samverkan kan påverka de politiska beslutningsstrukturerna i samhället och hur aktörerna kan påverka dessa strukturer.[22] Som komplement till de tre olika perspektiven omfattar även samverkanstrappan fem analytiska nivåer, där varje nivå består av en nyckelaktivitet, från den utforskning och de processer som sker innan ett ömsesidigt förtroende uppnås mellan aktörerna till utvärderingen av samverkans resultat. Enligt Glasbergen är en central fråga för att avgöra om en samverkan har varit lyckad om och i så fall hur denna samverkan har haft inflytande på samhällsstyrningen.[23] Även avtalssamverkan brukar delas in i olika nivåer, vanligtvis operativ, taktisk och strategisk. Den operativa nivån ansvarar för hantering och uppföljning av de operationella frågorna, bland annat den dagliga verksamheten och hanteringen av incidenter. Den taktiska nivån ansvarar för övergripande frågor, såsom uppföljning av verksamheten, parternas överenskommelse i sin helhet, m.m. Inom den strategiska nivån diskuteras strategiska frågor och uppföljning sker på en övergripande nivå. Målet är att varje fråga ska hanteras på rätt nivå, det vill säga den nivå där det finns rätt kunskap, bästa förutsättningar att lösa frågan och mandat att fatta nödvändiga beslut. En strukturerad samverkan förutsätter att det finns ett etablerat sätt att kommunicera, kalla till möten, eskalera problem, sprida *best practices*, m.m. Liknande modell tillämpas exempelvis vid samverkan med Statens servicecenter,[24] men synes saknas avseende samordningsförbundens, myndigheternas och departementens verksamhet. Eftersom olika departement handlägger frågor om samordningsförbund, vore det i linje med etablerade samverkansmodeller att främja samverkan/dialog såväl mellan departementen och berörda parter som departementen emellan. För att säkerställa att

---

[20] SOU 2021:4. *Informationsöverföring inom vård och omsorg*.
[21] Prop. 2021/22:177. *Sammanhållen vård- och omsorgsdokumentation*, s. 3.
[22] Glasbergen, P. *Understanding partnerships for sustainable development analytically: The ladder of partnership activity as a methodological tool*; Environmental Policy and Governance, January 2011, Vol.21(1). s 3.
[23] Glasbergen, P. *Understanding partnerships for sustainable development analytically: The ladder of partnership activity as a methodological tool*. Environmental Policy and Governance, January 2011, Vol.21(1).
[24] Statens servicecenter. *Samverkansmodellen*. Version 03.00.

samverkan kan ha ett inflytande på samhällsstyrningen och vice versa (jfr ovannämnd Glasbergens samverkanstrappa), bör modellen också skapa förutsättningar för demokratiska samtal. Att skapa en strukturerad samverkansmodell skulle kunna främja en effektivare samverkan genom bl.a. att skapa rutiner för hur erfarenheter i vardagen kan fångas upp, förmedlas och bearbetas i gemensamma konsekvensanalyser innan de eventuellt leder till ändringar i riktlinjer, arbetssätt och rutiner. En sådan modell skulle också kunna bidra till att samordningsförbunden får bättre förutsättningar att genomföra de utvecklingsinsatser som enligt förarbetsuttalanden är möjliga att bedriva inom ramen för den finansiella samordningen, såsom kartläggning och analys av behov, problem och flaskhalsar i de olika systemen med syfte att utveckla och skapa en struktur för de insatser som kan bedrivas inom ramen för den finansiella samordningen.

BAKGRUND

4. Historisk bakgrund

4.1 Inledning

Innan FinsamL tillkom har en rad samverkans- och samordningsformer bedrivits mellan olika aktörer inom rehabiliteringsområdet i syfte att motverka gränsdragningsproblem och att förbättra samarbetet mellan olika aktörer. Finansiell samordning har prövats genom de s.k. Finsam- och Socsam-försöken, och samverkan inom rehabiliteringsområdet (Frisam) har bedrivits enligt vissa riktlinjer i propositionen Samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration, m.m. (prop. 1996/97:63). Dessutom har särskilda samverkansprojekt bedrivits inom ramen för storstadspolitiken. Eftersom dessa projekt delvis har legat till grund för nuvarande reglering, återges dessa nedan i all korthet i den del det kan bidra till en bättre förståelse för FinsamL:s tillkomst.

4.2 Finsam

Finansiell samordning enligt lagen (1992:863) om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring och hälso- och sjukvård (”**Finsam-försöket**”) prövades under åren 1993–1997. Finsam-försöket innebar att de samverkande parterna fick dels ett gemensamt ansvar för kostnaderna för sjukpenning och rehabiliteringsersättning, dels en möjlighet att disponera sjukförsäkringsmedel för olika åtgärder i syfte att minska sjukpenningkostnaderna. Möjligheten att på detta sätt disponera sjukförsäkringsmedel avsåg en del av de beräknade kostnaderna för sjukpenning och rehabiliteringsersättning (det s.k. kostnadstäckningsbeloppet). Högst tio procent av kostnadstäckningsbeloppet fick användas för andra ändamål än att täcka socialförsäkringsutgifter (det s.k. disponibla beloppet). Ett ekonomiskt resultat av försöket beräknades i form av skillnaden mellan faktiska kostnader för sjukförsäkringen och de kostnader som skulle ha uppstått om försöket inte bedrevs. Om försöket gav ett överskott, fördelades detta så att sjukvårdshuvudmannen och försäkringskassan fick behålla sammanlagt hälften medan den andra hälften tillföll staten. Vid underskott täcktes detta till lika delar av staten respektive sjukvårdshuvudmannen och försäkringskassan.

Vid utvärderingen av försöksverksamheten konstaterades att Finsam-försöket hade förbättrat samarbetet mellan försäkringskassan och hälso- och sjukvården. Den ekonomiska resultatberäkningen innebar att politiker och tjänstemän i de båda verksamheterna tydligt fick se och ta hänsyn till sambandet mellan socialförsäkringsutgifterna och den verksamhet som bedrevs. De sjukförsäkringsmedel som kunde användas gjorde det möjligt att ge insatser som dels bidrog till att nå de övergripande målen, dels gjorde personalen delaktig i försöksverksamheten. Enligt utvärderingen resulterade Finsam-försöket totalt sett i en ekonomisk besparing i socialförsäkringen, men det ekonomiska

resultatet varierade mellan försöksområdena. Det disponibla beloppet samt de ekonomiska överskott som Finsam-försöket genererade gick i stor utsträckning till resursförstärkningar inom sjukvården. I förhållande till hälso- och sjukvårdens totala kostnader var dock de genererade beloppen relativt små.[25]

4.3 Socsam

Finansiell samordning enligt lagen (1994:566) om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst (”**Socsam-försöket**”) har prövats i åtta försöksområden mellan 1994 och 2003. Socsam-försöket innebar att de medverkande huvudmännen bildade en gemensam politisk ledning med ansvar för verksamheter inom socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst. Syftet var att uppnå en effektivare resursanvändning genom att skapa formella förutsättningar för huvudmännen att prioritera samordnade insatser över sektorsgränserna. Den gemensamma ledningen kunde organiseras på olika sätt, genom ett gemensamt fristående ledningsorgan, ett s.k. beställarförbund, ett kommunalförbund eller en kommunal nämnd.[26] Intentionen var att den politiska ledningen skulle besluta om mål och riktlinjer för berörda verksamheter samt planera, prioritera, upphandla och finansiera dessa. En tanke var att finna nya former för politisk styrning genom beställning och utvärdering istället för regelstyrning. En viktig uppgift var att underlätta för olika verksamheter att samarbeta utifrån gemensamma mål. Enligt Riksförsäkringsverkets och Socialstyrelsens slutrapport verkar Socsam-försöket ha inneburit en förstärkning av samordnade insatser för enskilda, vilken till övervägande del har fått positiva effekter med avseende på sjukpenning- och socialbidragskostnader samt utvecklingen av långa sjukfall.[27]

Utvärderingen av Socsam-försöket gav för handen att de medverkande parternas gemensamma ansvar hade varit en drivkraft för att prioritera samordnade insatser, vilket hade gett struktur och kontinuitet för de aktiviteter som bedrivits. Försöken hade varit ett stöd för berörda personalgrupper och underlättat samverkan med dåvarande länsarbetsnämnden. Enligt utvärderingen var det dock tveksamt om Socsam-försöket hade minskat verksamheternas samlade kostnader i någon större omfattning. En möjlig förklaring var att gjorda satsningar endast berörde ett fåtal individer och att eventuella positiva ekonomiska effekter inte fått genomslag på de sammantagna kostnaderna. En annan förklaring var att satsningarna inom Socsam-försöket påverkat kostnaderna för verksamheterna på olika sätt. I utvärderingen konstaterades även att Socsam-försöket i stor utsträckning hade anpassats till lokala förutsättningar, vilket medförde skillnader i lagens tillämpning. Enligt

[25] Prop. 2002/03:132. *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, ss. 31-32.
[26] Prop. 2002/03:132. *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, ss. 32-33.
[27] Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen. *SOCSAM - Försök med politisk och finansiell samordning. En slutrapport*, s. 10.

utvärderingen krävdes det förändringar i lagen, om den skulle kunna omsättas till en lagstiftning för hela landet.[28]

4.4 Frisam

I propositionen Samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration m.m. (prop. 1996/97:63) angavs det finnas ett behov för vissa myndigheter att samverka för att stödja de enskilda som behöver särskilda insatser inom rehabiliteringsområdet (”**Frisam**”). Som skäl angavs det finnas ett stort behov av att mer effektivt använda samhällets resurser för att bättre kunna tillgodose enskildas behov av stödåtgärder. Avsikten var att de enskilda aktörerna själva skulle besluta om att bedriva samverkan utifrån lokala förutsättningar och behov. Frisam var inte en försöksverksamhet, utan etablerades 1998 som en permanent samverkansform. Samverkan reglerades genom bestämmelser i olika lagar (såsom hälso- och sjukvårdslagen) och gav försäkringskassa, kommun, landsting och länsarbetsnämnd möjlighet att samverka för att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser.

Vid utvärderingen av Frisam framgick bl.a. att samverkan inte prioriterats i nödvändig utsträckning och att samarbetet dessutom förskjutits från dem som befann sig långt från arbetsmarknaden till dem som var närmare denna. Enligt utvärderingen kunde en välfungerande samverkan inom ramen för Frisam leda till goda resultat för individ och samhälle, men det krävdes förändringar för att kunna upprätthålla en effektiv samverkan.[29]

4.5 Storstadspolitiken

I propositionen Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet (prop. 1997/98:165) angav regeringen mål och inriktning för storstadspolitiken. Målen var dels att ge storstäderna goda förutsättningar för tillväxt, dels att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen i storstadsregionerna och verka för jämlika och jämställda levnadsvillkor för storstädernas invånare. Flera av åtgärderna riktade sig till utsatta grupper som stod långt ifrån arbetsmarknaden. Den ekonomiska ansvarsfördelningen var utformad så att staten tillsköt lika mycket medel till verksamheten som kommunen var villig att avsätta. De statliga medlen fördelades till berörda verksamheter genom kommunen. Samverkan reglerades genom ett avtal mellan kommunen, arbetsförmedlingen och försäkringskassan. Enligt parterna visade verksamheten tydligt att problemen med arbetslöshet, bristande integration, trygghet och hälsa är sammansatta och måste angripas från ett brett perspektiv samt med åtgärder inom flera myndigheters ansvarsområden.[30]

---

[28] Prop. 2002/03:132. *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, s. 34.
[29] Prop. 2002/03:132. *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, ss. 35-37.
[30] Prop. 2002/03:132. *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, ss. 38.

5. Lagens tillkomst och utveckling

5.1 FinsamL:s tillkomst

Mot bakgrund av försöksverksamheterna tillkännagav riksdagen att regeringen bör återkomma till riksdagen med ett förslag om en finansiell samordning som omfattar socialförsäkringen, hälso- och sjukvården, socialtjänsten och arbetsmarknadsmyndigheterna.[31] Denna möjlighet till samordning skulle enligt riksdagen vara permanent och rikstäckande men utformas med utgångspunkt från bestämmelserna i Socsam-lagen.

Med anledning av riksdagens tillkännagivande presenterades ett förslag till lag om finansiell samordning i promemorian Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet (”**Ds 2003:2**”). Förslaget byggde på de tidigare försöksverksamheterna och syftade till att underlätta ett effektivt resursanvändande. Målgruppen angavs vara individer med behov av samordnade insatser från flera myndigheter för att kunna uppnå egen försörjning.[32]

Mot denna bakgrund tillkom propositionen Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet (”**Prop. 2002/03:132**”). I propositionen angavs att regeringen, utifrån riksdagens tillkännagivande, hade inriktat sig på att utforma ett förslag som i möjligaste mån anslöt till finansiell samordning enligt Socsam. Regeringen påpekade dock att en del förändringar hade varit nödvändiga med hänsyn bl.a. till att den nya regleringen avsåg en permanent ordning som skulle kunna tillämpas i hela landet och att även arbetsmarknadsmyndigheterna skulle kunna delta som en samverkande part i den finansiella samordningen. Regeringen noterade även att det sedan Socsam-lagens införande hade tillkommit omständigheter som komplicerade införandet av en finansiell samordning i enlighet med riksdagens beställning. En sådan omständighet var lagen (1996:1059) om statsbudgetens[33] nytillkomna krav på hög effektivitet och god hushållning i statens verksamhet. Enligt regeringen innebar kravet att medlen bör hanteras enligt det statliga ekonomiadministrativa regelverket, dvs att endast riksdagen, regeringen och statliga myndigheter bör fördela och hantera statliga medel. Regeringen noterade också att kravet på ekonomisk balans, tillämpat på finansiell samordning, innebär att en kommun eller region måste täcka kostnaderna för sitt deltagande i finansiell samordning om denna inte i motsvarande mån medför minskade kostnader för kommunen. Enligt regeringen hade denna omständighet relevans för den finansiella samordningens omfattning i resurshänseende och för det kostnadsansvar som kommuner och regioner kunde ådra sig. Vidare noterade regeringen att det pågick en renodling i

---

[31] Bet. 2001/02:SfU1, rskr. 2001/02:84.

[32] Ds 2003:2. *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet förslag om en framtida organisation av den finansiella samverkan*, ss. 11-12.

[33] Lagen är nu upphävd och ersatt av budgetlag (2011:203), som innehåller samma krav på hög effektivitet och god hushållning.

det förvaltningspolitiska området, innebärande att ansvarsförhållanden mellan olika aktörer skulle renodlas och förtydligas i syfte att ge goda effekter för samhället i stort med mer effektiva organisationer som är väl skickade för klart definierade uppgifter. Regeringen noterade dock att renodlingssträvanden ställer stora krav på att olika aktörer samverkar för att se till att människor som befinner sig i gränssnittet mellan olika system får adekvat stöd, och att det därför var särskilt motiverat med samordning mellan verksamhetsområden som bl.a. ger stöd till personer som till följd av komplexa problem har behov av rehabilitering eller andra stödinsatser från flera aktörer. Regeringen påpekade att den tidigare hade uttalat att behovet av samverkan inte i första hand bör tillgodoses genom organisationsförändringar, utan genom tillfälliga organ för avgränsade uppgifter eller informella nätverk. Enligt regeringen kunde riksdagens begäran om att utforma ett förslag om finansiell samordning som skulle vara permanent möjligen uppfattas som en avvikelse från det pågående renodlingsarbetet.[34]

Sammanfattningsvis föreslog regeringen att de åtgärder som finansieras genom den finansiella samordningen skulle ligga inom de samverkande parternas ansvarsområde och syfta till att återställa den enskilde funktions- och arbetsförmåga. Den finansiella samordningen föreslogs bedrivas av en försäkringskassa, länsarbetsnämnd, ett landsting och minst en kommun. Deltagandet i samordningen föreslogs med hänvisning till det kommunala självstyret vara frivilligt för kommunerna.[35]

Prop. 2002/03:132 utmynnade i FinsamL. Enligt FinsamL syftar samordningsförbunden till att uppnå en effektiv resursanvändning mellan de samverkande parterna.[36] Detta ska ske genom att de samverkande parterna bidrar med medel till samordningsförbundet som sedan används för att finansiera insatser som ligger inom de samverkande parternas samlade ansvarsområden.[37]

5.2 Lagens utveckling

FinsamL ändrades några gånger efter dess tillkomst. Efter propositionen *Utökad finansiell samordning, m.m.* (”**Prop. 2009/10:154**”) tillkom möjligheten att bilda samordningsförbund som sträcker sig över länsgränser.

Ursprungligen var statens finansiering av samordningsförbundens verksamhet kopplad till sjukpenninganslaget. Efter budgetpropositionen för 2012 (Prop. 2011/12:1. *Budgetpropositionen för 2012.*, härefter benämnd ”**Budgetpropositionen för 2012**”) tillkom ett nytt anslag för finansiering av

[34] Prop. 2002/03:132. *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, ss. 38-40.
[35] Prop. 2002/03:132. *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, s. 1.
[36] 1 § FinsamL.
[37] 5-7 §§ FinsamL.

samordningsförbundens verksamhet, Utgiftsområde 10 - Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp.[38]

2015 togs en ny modell fram för hur den statliga fördelningen ska gå till.[39] Modellen uppdaterades 2019.[40]

5.3 Vägen framåt

FinsamL är som framgår ovan (se mer under punkten 3.9) föremål för en del skrivelser, diskussioner och motioner. Det kan därför antas att förändringar kommer att ske, avseende såväl lagens utformning som dess tillämpning.

6. Aktörer

6.1 Samordningsförbunden

Av FinsamL framgår att den finansiella samordningen bedrivs av ett för detta ändamål särskilt bildat samordningsförbund i vilket de samverkande parterna (Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, en eller fler regioner och en eller fler kommuner) är medlemmar.[41] Finansiell samordning får bedrivas för att uppnå en effektiv resursanvändning.[42] Detta ska ske genom att de samverkande parterna bidrar med medel till samordningsförbundet som sedan används för att finansiera insatser som ligger inom de samverkande parternas samlade ansvarsområden.[43]

Ett samordningsförbund får enligt lagen bl.a.:

- finansiera insatser;
- besluta om mål och riktlinjer för den finansiella samordningen;
- stödja samverkan mellan de samverkande parterna; och
- svara för uppföljning och utvärdering av rehabiliteringsinsatserna.

Ett samordningsförbund får dock inte besluta i frågor om förmåner eller rättigheter för enskilda eller vidta åtgärder som innefattar myndighetsutövning eller som avser tillhandahållande av tjänster avsedda för enskilda.[44]

I Prop. 2002/03:132 förtydligar regeringen följande. Ett centralt motiv för att införa en finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård, socialtjänst och arbetsmarknadsmyndigheterna är att dessa genom en sådan

---

[38] Prop. 2011/12:1. *Budgetpropositionen för 2012*, s. 4.
[39] Mer information om fördelningsmodellen finns här: https://www.finsam.se/kunskapsstod/ekonomi/finansiering/statens-fordelningsmodell. Läst 2022-03-23.
[40] Försäkringskassan. *Fördelningsmodell för statens medelstilldelning till samordningsförbunden.* Dnr 007956-2019.
[41] 3 och 4 §§ FinsamL.
[42] 1 § FinsamL.
[43] 5-7 §§ FinsamL.
[44] 7 § FinsamL.

samordning kan bättre tillgodose enskilda människors behov av rehabiliteringsinsatser så att deras förmåga till eget förvärvsarbete främjas på ett effektivt sätt. Även samhällsekonomiska skäl talar för en sådan samordning, eftersom det är önskvärt att åstadkomma en kostnadseffektiv användning av tillgängliga resurser. En sådan användning främjas om hela kedjan av insatser redan från början planeras av berörda aktörer och detta sker i form av en gemensam individuell handlingsplan, som syftar till att den enskilde uppnår förmåga till eget förvärvsarbete. Genom att i samverkan bygga upp en struktur av anpassade funktioner, såsom rehabiliteringsteam, skapas förutsättningar för tidiga utredningar och rehabiliteringsåtgärder, vilket kommer att ge vinster för samtliga inblandade aktörer.

Regeringen noterar att de samverkande parterna har olika uppdrag men att gemensamt för de fyra parterna är att de direkt eller indirekt kan sägas ha i uppdrag att på olika sätt svara för insatser som ska leda till att personer i yrkesverksam ålder kan uppnå eller vidmakthålla en förvärvsförmåga. Enligt regeringen tyder genomförda utvärderingar på att ett effektivt rehabiliteringsarbete kan bidra till att behovet och kostnaderna för aktivitetsstöd, sjukpenning, aktivitets- och sjukersättning samt behandling och ekonomiskt bistånd minskar, varvid det finns stora ekonomiska incitament för Försäkringskassan och kommun att delta i en samordning. Även kostnaderna för arbetslöshetsersättningen kan minska, men målgruppen för den finansiella samordningen står oftast långt från arbetsmarknaden och har som regel inte arbetslöshetsersättning, varvid de ekonomiska incitamenten inte är lika tydliga för arbetsmarknadsmyndigheterna och särskilt hälso- och sjukvården. Regeringen bedömer dock att dessa parter har de största möjligheterna att anordna rehabiliteringsinsatser och att det kan vara en samhällsekonomisk vinst, när vissa kostnader ökar för arbetsmarknadsmyndigheterna, om försörjningskostnaderna för andra huvudmän samtidigt minskar.

Regeringen fastställer att ett samordningsförbund ska handha offentliga förvaltningsuppgifter enligt vad som anges i lag, dock inte myndighetsutövning, och att dess verksamhet finansieras av det allmänna. Ett samordningsförbunds centrala uppgift anges vara att finansiera olika slags åtgärder som ska underlätta för personer i målgruppen att uppnå förmåga till eget förvärvsarbete. Samordningsförbundets uppgifter är av övergripande natur (såsom att finansiera och ange riktlinjer för olika åtgärder som de samverkande parterna bedriver för målgruppen) och dess beslut avser inte enskilda personer i målgruppen. Ett samordningsförbund kan, utifrån den analys som görs av målgruppen och dess stödbehov, göra en behovsprioritering och på grundval av denna besluta om finansiering av tjänster och rehabiliteringsinsatser, som ska erbjudas målgruppen. Huvuduppgiften för samordningsförbundet är att samordna samverkansparternas resursinsatser med avseende på åtgärder som riktar sig till målgruppen, vilket innebär att de samverkande parterna svarar och bär kvalitetsansvaret för de insatser som beviljas enskilda. Beslutanderätten över åtgärder som riktar sig direkt till den enskilde (såsom beslut om försörjning,

sjukvård eller annan behandling) ligger kvar hos de samverkande parterna. Samordningsförbundet svarar inte för offentlig upphandling av insatser eller andra aktiva åtgärder som riktar sig till enskilda, men har till uppgift att genom finansiering samordna parternas resursanvändning med avseende på målgruppen för samordningen. Samordningsförbundet kan således låta en av de samverkande parterna utföra en viss insats mot att samordningsförbundet svarar för dess finansiering. På så sätt bedöms det bli lättare för en part att svara för insatser som riktar sig till personer som uppfattas befinna sig i en gråzon mellan de samverkande parterna. Regeringen påpekar att samordningsförbundet inte har befogenhet att ålägga en samverkanspart eller någon annan att vidta en viss åtgärd. De samordnade resurserna ska kunna användas för insatser som ligger inom de samverkande parternas samlade ansvarsområde, under förutsättning att insatserna är förbehållna personer i målgruppen för finansiell samordning. Samordningsförbundets beslut att använda de samordnade medlen för en viss verksamhet eller insats som utförs av en samverkande part måste föregås av en diskussion med huvudmannen och det måste finnas en gemensam uppfattning mellan samordningsförbundet och huvudmannen om insatsernas utformning.

Regeringen uppmärksammar att det finns likheter mellan ett samordningsförbund och ett beställarförbund enligt Socsam-försöket, men att regeringen har valt att låta samverkansparterna närmare avgöra hur det enskilda samordningsförbundets styrning ska utövas. Regeringen noterar också att det förekommer likheter mellan kommunalförbund och samordningsförbund, att båda utgör offentligrättsliga juridiska personer som har egen rättskapacitet, och att båda ska ha samma möjligheter att t.ex. ingå avtal.[45]

Nationella rådet beskriver samordningsförbund som en struktur för att få samverkan att fungera över tid, innebärande att verksamhet inte enbart bedrivs i form av tillfälliga projekt utan mer som en ordinarie samverkansverksamhet.[46]

6.2 Andra aktörer

Utöver samordningsförbunden spelar följande aktörer en viktig roll för den finansiella samordningen av rehabiliteringsinsatser.

Inom regeringen och Regeringskansliet handläggs frågor om samordningsförbund i första hand av Socialdepartementet men även av Arbetsmarknadsdepartementet.

De viktigaste aktörerna bland de statliga myndigheterna är Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, som är deltagande parter inom samordningsförbunden.[47]

---

[45] Prop. 2002/03:132. *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, ss. 76-77.
[46] https://www.finsam.se/om-finsam. Besökt 2022-04-08.
[47] Arbetsmarknadsdepartement, 2020. *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Arbetsförmedlingen respektive Försäkringskassan.*

Andra viktiga aktörer är Socialstyrelsen, SKR, Nationella rådet och NNS. Nationella rådet bildades mot bakgrund av en undersökning som visade på ett behov av ett formaliserat nationellt stöd för den finansiella samordningen.[48] I budgetproposition för år 2008 skrev regeringen 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.[49] Till följd av detta bildades Nationella rådet, som är en samverkansgrupp på nationell nivå som behandlar frågor om finansiell samordning och tar fram rekommendationer som är av övergripande gemensamt intresse. Syftet med Nationella rådet är också att, i enlighet med regeringens intention, ge samverkan den legitimitet och förankring som är nödvändig. Mot bakgrund av att Nationella rådet representerar de centrala myndigheterna bildades NNS, en medlemsorganisation vars uppgifter är att vara ett språkrör för samordningsförbunden, stödja dem i deras utvecklingsarbete och vara ett forum för dialog, erfarenhetsutbyte, kunskapsspridning och gemensamt lärande. NNS har också som mål att ge en samlad bild av samordningsförbundens verksamhet, resultat och betydelse i det svenska samhället.

Lokalt och regionalt är kommunerna och regionerna de viktigaste aktörerna som medlemmar och parter i samordningsförbunden.

Vissa samordningsförbund har även samarbetat eller samarbetar med andra aktörer, såsom Migrationsverket, Kriminalvården, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor och skolor.

7. Lagens tillämpning, uppföljning och utvärdering

7.1 Socialförsäkringsutskottets uppföljning

Den 15 april 2014 beslutade Socialförsäkringsutskottet att genomföra en uppföljning av FinsamL. Uppföljningen genomfördes av en arbetsgrupp inom utskottet och inriktades på att beskriva och analysera de insatser som görs inom ramen för samordningsförbunden, insatsernas resultat och nytta och hur samverkan, samordning och samarbete utvecklats mellan de samverkande parterna samt hur verksamheten följs upp och utvärderas.[50]

Arbetsgruppen konstaterade att det är svårt att bedöma effekterna av den finansiella samordningen, men att tillgängliga resultat visar att fler går till arbete och studier och färre är i behov av offentlig försörjning efter insatserna. Arbetsgruppen kom dock fram till att det behövdes en översyn av FinsamL avseende:

[48] Statskontoret (2008), *Fyra år med Finsam*, Rapport 2008:7.
[49] Prop. 2007/08:1, *Budgetproposition för 2008*, s. 22.
[50] 2014/15:RFR13. *Finsam – en uppföljning av finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser*, s. 1.

- Samtliga i sammanhanget relevanta rehabiliteringsåtgärder för att klargöra gränsdragningar och respektive åtgärds målgrupp, insatser och resultat ur såväl individens som ur samhällets perspektiv.
- Samordningsförbundens framtida finansiering.
- Frågan om ett samlat ansvar för en oberoende uppföljning och utvärdering av samordningsförbunden på nationell nivå.

Socialförsäkringsutskottet beslutade den 11 juni 2015 att ställa sig bakom rapporten.[51]

7.2 ISF:s rapporter och Försäkringskassans svar till desamma

ISF har av regeringen fått i uppdrag att utvärdera samordningsförbundens organisering och verksamhet. Syftet med granskningen är att ge en överblick av samordningsförbundens organisation och verksamhet och att utvärdera effekterna av deras verksamhet på kommun- och individnivå.

Uppdraget är uppdelat i tre delar:

- Samordningsförbundens verksamhet och organisering (”**ISF Rapport 2019:1**”, publicerad i februari 2019)
- Utvärdering av de samlade/totala effekterna på kommunnivå - Gör samordningsförbund någon skillnad? (”**ISF Rapport 2019:4**”, publicerad i mars 2019)
- Effektutvärdering av samordningsförbundens individuella insatser (planerad publicering december 2022).

Försäkringskassan har lämnat synpunkter på båda ISF:s rapporter.[52] Några av dessa synpunkter återges nedan där så bedöms lämpligt.

Av ISF Rapport 2019:1 framgår bl.a. följande som bedöms kunna ha relevans för de frågor som behandlas i denna rapport.

- ISF noterar att det är parterna själva som finansierar samordningsförbunden och att det är den part som bidrar med lägst belopp som avgör den totala tilldelningen av medel till

[51] https://www.riksdagen.se/sv/utskotten-eu-namnden/socialforsakringsutskottet/Alla-uppfoljningar/finsam--finansiell-samordning-av-rehabiliteringsinsatser/. Läst 222-03-23.
[52] Försäkringskassan, 2019-03-18. Beteckning: 079563-2017. *Svar på ISF-rapport. Rapport 2019-4 – Gör samordningsförbund någon skillnad? En analys av samordningsförbund under perioden 2005-2010* och Försäkringskassan, 2019-03-18. Beteckning: 019583-2017. *Svar på ISF-rapport. Rapport 2019:1 Samordningsförbundens organiserings och verksamhet*.

samordningsförbundet, eftersom andelarna som respektive part ska bidra med är reglerad i FinsamL.[53]

- ISF anser att det finns ett behov av 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. Parterna behöver därför 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.[54] I sitt svar menar Försäkringskassan att när det finns möjlighet att implementera hela eller delar av en insats som ska finansieras av samordningsförbund ska detta göras. Försäkringskassan ser däremot inga hinder till att samordningsförbund står för en långsiktig finansiering av insatser som befinner sig i gränslandet mellan parterna.[55] Försäkringskassan åtar sig att ta initiativ till dialog i Nationella rådet om hur parterna i större omfattning kan omhänderta och växla upp framgångsrika insatser samt uppmärksamma regeringen på identifierade utvecklingsbehov som exempelvis kan kräva en lagändring.[56]

- ISF noterar att det enligt FinsamL åligger samordningsförbunden att lokalt följa upp och utvärdera de rehabiliteringsinsatser de finansierar.[57] ISF påpekar att det inte är rimligt att kräva att samordningsförbunden ska förfoga över den kompetens som krävs, dels för att upphandla tjänster avseende lokal uppföljning och utvärdering, dels för att kunna bedöma det arbete som utförs av leverantören. ISF anser därför att Nationella rådet bör knyta till sig en grupp av rådgivande experter på utvärdering som samordningsförbunden kan vända sig till när de ska upphandla uppföljningar och utvärderingar.[58] I sitt svar anger Försäkringskassan sig vara positiv till att ta initiativ till dialog i Nationella rådet om hur ett sådant stöd kan utformas.[59] Vidare ser Försäkringskassan att Nationella rådet kan ha en rådgivande funktion i övergripande frågor som rör upphandling av uppföljning och utvärdering, men inte ge stöd i enskilda upphandlingar eftersom rådet inte har en sådan funktion.[60]

---

[53] ISF Rapport 2019:1. *Samordningsförbundens verksamhet och organisering*, s. 20.
[54] ISF Rapport 2019:1. *Samordningsförbundens verksamhet och organisering*, ss. 159-160.
[55] Försäkringskassan, 2019-03-18. Beteckning: 019583-2017. *Svar på ISF-rapport. Rapport 2019:1 Samordningsförbundens organiserings och verksamhet, s.* 1.
[56] Försäkringskassan, 2019-03-18. Beteckning: 019583-2017. *Svar på ISF-rapport. Rapport 2019:1 Samordningsförbundens organiserings och verksamhet, s.* 6.
[57] Se 7 § 5 FinsamL.
[58] ISF Rapport 2019:1. *Samordningsförbundens verksamhet och organisering*, s. 174.
[59] Försäkringskassan, 2019-03-18. Beteckning: 019583-2017. *Svar på ISF-rapport. Rapport 2019:1 Samordningsförbundens organiserings och verksamhet, s.* 2.
[60] Försäkringskassan, 2019-03-18. Beteckning: 019583-2017. *Svar på ISF-rapport. Rapport 2019:1 Samordningsförbundens organiserings och verksamhet, s.* 6.

- ISF påpekar att SUS (ett system som ska göra det möjligt att följa upp resultaten av samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet) har brister, att SUS och samordningsförbundens årsredovisningar innehåller delvis olika uppgifter om antalet deltagare, och att den fortsatta utvecklingen av SUS är viktig. ISF rekommenderar därför att regeringen ger Försäkringskassan i uppdrag att ytterligare utveckla och anpassa SUS, i samråd med samordningsförbunden och samverkansparterna.[61] I sitt svar håller Försäkringskassan med ISF om att SUS inte fullt ut uppfyller förbundens behov av uppföljning, men understryker att myndigheten saknar möjlighet att hantera ytterligare uppdrag att utveckla systemet med hänsyn till de större IT-satsningarna som pågår fram till sommaren 2021.[62]

- ISF noterar även att det synes finnas en underrapportering i SUS, och att denna underrapportering delvis kan förklaras med att deltagare måste lämna sitt samtycke för att personuppgifter ska kunna registreras. Enligt ISF bör regeringen 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.[63] Försäkringskassan anger sig vara positiv till att regeringen ser över frågan om att reglera bort krav på samtycke från deltagare för registrering av personuppgifter. Försäkringskassan bekräftar även att Försäkringskassan vid två tillfällen uppmärksammat regeringen på behovet av förordningsförändring avseende samtycke för registrering i SUS.[64]

- ISF ser en risk att medlemmarna styr samordningsförbunden att svara mot medlemmens enskilda intressen istället för det som främst gynnar samordningen. För att undvika rollkonflikter rekommenderar ISF att medlemmarna bör styra förbunden genom andra formella kanaler än styrelseledamöterna. En tillkommande problematik hör till samordningsförbund där flera kommuner ingår och där varje kommun ska representeras i styrelsen, vilket kan ge en övervikt av kommunrepresentanter och leda till att en part får en starkare ställning vid beslutsfattande.[65] Försäkringskassan delar inte ISF:s tolkning av ledamotens roll och anser att ledamöterna är en av flera formella kanaler

---

[61] ISF Rapport 2019:1. *Samordningsförbundens verksamhet och organisering*, ss. 177-178.
[62] Försäkringskassan, 2019-03-18. Beteckning: 019583-2017. *Svar på ISF-rapport. Rapport 2019:1 Samordningsförbundens organiserings och verksamhet, s.* 8.
[63] ISF Rapport 2019:1. *Samordningsförbundens verksamhet och organisering*, ss. 177-178.
[64] Se Försäkringskassan, 2004. *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 och Försäkringskassan, 2016. *Åtgärder för att förstärka stödet till långtidssjukskrivna och unga med aktivitetsersättning i samverkan genom samordningsförbund, återrapportering enligt regleringsbrev för 2016*, s. 14.
[65] ISF Rapport 2019:1. *Samordningsförbundens verksamhet och organisering*, ss. 18-19.

som medlemmarna har för att påverka samordningsförbundens inriktning.[66]

Av ISF Rapport 2019:4 framgår bl.a. följande som bedöms kunna ha relevans för de frågor som behandlas i denna rapport.

- Samordningsförbundens finansiering av insatser gör skillnad, bland annat genom att andelen personer med sjukpenning minskar, andelen personer med sjuk- och aktivitetsersättning ökar och andelen män som lämnar Arbetsförmedlingen för arbete ökar.[67] Försäkringskassan konstaterar att ISF:s slutsats om effekterna av samordningsförbundens finansiering överensstämmer med resultat från andra utvärderingar.[68]

- I genomsnitt har samordningsförbundens budget per invånare i åldern 19–64 år minskat över tid. Förbundens tilldelade medel är förhållandevis små i relation till både befolkningsunderlaget men även i relation till den statliga arbetsmarknadspolitiken eller sjukpenninganslaget.[69] I sitt svar är Försäkringskassan kritisk till sättet på vilket ISF har gjort sina beräkningar och till ISF:s slutsatser. Det korrekta enligt Försäkringskassan är att den statliga tilldelningen av medel till samordningsförbunden har ökat över tid samtidigt som samordningsförbundens budget per invånare i åldern 19–64 år har minskat, vilket också ISF framför i rapporten.[70]

- Enligt ISF finns en viss målkonflikt mellan målet om en effektiv resursanvändning och målet om att personer ska uppnå egen försörjning, vilket kan göra det svårt att bedöma vad som kan anses vara lyckade utfall. ISF konstaterar att vad som är ett lyckat resultat för en person beror i hög grad på personens förutsättningar innan personen fick stöd. Enligt ISF är ett utfall som innebär att en person lämnar Arbetsförmedlingen för arbete utan tvekan ett lyckat utfall. Det kan dock finnas fall när det är effektivt och önskvärt att samordningsförbunden, genom att samordna verksamheten, ser till att personen får ”rätt” ersättningsform, såsom sjukpenning, sjukersättning eller ekonomiskt bistånd, innebärande att personen kan hamna längre bort ifrån arbetsmarknaden och därför att utfallet kan ses som mindre lyckat.[71] I sitt

---

[66] Försäkringskassan, 2019. Beteckning: 019583-2017. *Svar på ISF-rapport. Rapport 2019:1 Samordningsförbundens organiserings och verksamhet, s.* 1.
[67] ISF Rapport 2019:4. *Utvärdering av de samlade/totala effekterna på kommunnivå - Gör samordningsförbund någon skillnad?* ss. 15-16.
[68] Försäkringskassan, 2019. Beteckning: 079563-2017. *Svar på ISF-rapport. Rapport 2019-4 – Gör samordningsförbund någon skillnad? En analys av samordningsförbund under perioden 2005-2010, s.* 2.
[69] ISF Rapport 2019:4. *Utvärdering av de samlade/totala effekterna på kommunnivå - Gör samordningsförbund någon skillnad?* ss. 28-33.
[70] Försäkringskassan, 2019. Beteckning: 079563-2017. *Svar på ISF-rapport. Rapport 2019-4 – Gör samordningsförbund någon skillnad? En analys av samordningsförbund under perioden 2005-2010, ss.* 3-4.
[71] ISF Rapport 2019:4. Utvärdering av de samlade/totala effekterna på kommunnivå - Gör samordningsförbund någon skillnad? ss. 13-14.

svar påpekar Försäkringskassan att det varken framgår av FinsamL eller av förarbetena att samordningsförbund ska verka för att målgruppen får ”rätt” ersättningsform, men att detta kan vara ett resultat av den finansiella samordningen.[72]

- ISF pekar fortsatt på brister i SUS och upprepar sin tidigare rekommendation att regeringen bör ge Försäkringskassan i uppdrag att utveckla och anpassa uppföljningssystemet.[73] I sitt svar poängterar Försäkringskassan att bristerna snarare handlar om att systemet inte används fullt ut och att registreringen är ofullständig, att dessa brister delvis ligger utanför utformandet av SUS och inte enbart kan åtgärdas genom att utveckla systemet. Försäkringskassan hänvisar till sitt tidigare svar och understryker återigen att myndigheten saknar möjlighet att hantera ytterligare uppdrag att utveckla systemet.[74]
- Av rapporten framgår att många anser att samordningsförbunden borde användas till mer (såsom att ta över det förstärkta samarbetet som bedrivs mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen) och till fler samverkansformer.[75]

7.3 Regeringsuppdrag och myndigheternas återrapporter

Varje år styr regeringen vilka målgrupper de statliga myndigheterna ska verka för att samordningsförbunden prioriterar.[76]

I regleringsbrev för 2022 har såväl Försäkringskassan som Arbetsförmedlingen fått i uppdrag att arbeta för att samordningsförbunden prioriterar att finansiera insatser för långtidssjukskrivna, unga med funktionsnedsättning och unga som har aktivitetsersättning i syfte att stärka kvinnors och mäns förmåga till förvärvsarbete. I uppdraget ingår också att bidra till att alla parter i samverkan tar ansvar för samordningsförbundens insatser. Vidare ska Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen genom det Nationella rådet stödja utvecklingen av samordningsförbundens verksamhet.[77]

I flera återrapporter har Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan påpekat att det finns begränsningar i deras möjligheter att påverka vilka insatser som

---

[72] Försäkringskassan, 2019. Beteckning: 079563-2017. *Svar på ISF-rapport. Rapport 2019-4 – Gör samordningsförbund någon skillnad? En analys av samordningsförbund under perioden 2005-2010, s.* 3.
[73] ISF Rapport 2019:4. *Utvärdering av de samlade/totala effekterna på kommunnivå - Gör samordningsförbund någon skillnad?* ss. 82-83.
[74] Försäkringskassan, 2019. Beteckning: 079563-2017. *Svar på ISF-rapport. Rapport 2019-4 – Gör samordningsförbund någon skillnad? En analys av samordningsförbund under perioden 2005-2010, s.* 5.
[75] ISF Rapport 2019:4. Utvärdering av de samlade/totala effekterna på kommunnivå - Gör samordningsförbund någon skillnad? s. 150.
[76] ISF Rapport 2019:1. *Samordningsförbundens verksamhet och organisering*, s. 16.
[77] Arbetsmarknadsdepartement, 2021. *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Arbetsförmedlingen respektive Försäkringskassan*. S2021/08064, S2021/08094 och S2021/08111 (delvis) respektive A2021/02394, A2021/02331 och A2018/00242 m.fl.

finansieras av samordningsförbunden och att en nära dialog och en lokal analys av behov tillsammans med övriga parter i samordningsförbunden är en grundläggande förutsättning för prioriteringen och finansieringen. I sina återrapporter förklarar myndigheterna att lokala behovsanalyser ska ligga till grund för bedömningen av vilka personer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser för inträde eller återgång i arbete.[78]

[78] Se exempelvis Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, 2016. *Åtgärder för att förstärka stödet till långtidssjukrivna och unga med aktivitetsersättning i samverkan genom samordningsförbund. Delårsrapportering enligt regleringsbrev för 2016.* Dnr: Af 2016/00076439, FK 018015–2016 och Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. *Återrapportering för uppdrag om prioriterade målgrupper samt myndigheternas ansvar i samverkan genom samordningsförbund. Återrapportering enligt regleringsbreven för 2020*, ss. 4-5.

FRÅGOR OCH SVAR

8. Samordningsförbundens uppdrag och dess genomförande

8.1 Reglerar lagstiftningen hur ett samordningsförbund löser uppdraget att fler ska nå arbete och att parterna ska nyttja samhällets resurser mer effektivt? Om ja, på vilket sätt? Om nej, hur ska det tolkas?

Enligt FinsamL får finansiell samordning bedrivas för att uppnå en effektiv resursanvändning.[79] Insatserna ska avse individer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser och syfta till att dessa uppnår eller förbättrar sin förmåga att utföra förvärvsarbete.[80] Bland ett samordningsförbunds uppgifter ingår enligt lagen bl.a. att besluta om mål och riktlinjer för den finansiella samordningen, finansiera de samordnade rehabiliteringsinsatserna som ligger inom de samverkande parternas samlade ansvarsområde och besluta på vilket sätt de medel som står till förfogande för finansiell samordning ska användas. Ett samordningsförbund får inte besluta i frågor om förmåner eller rättigheter för enskilda eller vidta åtgärder i övrigt som innefattar myndighetsutövning eller som avser tillhandahållande av tjänster avsedda för enskilda.[81] I förbundsordningen ska vissa uppgifter anges, bl.a. de uppgifter som samordningsförbundet ska få fullgöra.[82]

Av Prop. 2002/03:132 framgår bl.a. att det är centralt att den finansiella samordningen får ett synbart resultat eftersom nettobetalningen tas från sjukpenninganslaget. För att utfallet ska anses vällyckat förutsätts att man får människor i arbete i former som inte stör den reguljära arbetsmarknaden och att man samtidigt ser en minskning i utgifterna för sjukpenning. Enligt regeringen ställer detta krav på utvecklingsinsatser med inriktning på att förbättra samarbetet på individnivå samt skapa en struktur av rehabiliteringsaktiviteter som motsvarar målgruppens behov.[83] I propositionen anges exempel på möjliga utvecklingsinsatser, såsom kartläggning och analys av behov, problem och flaskhalsar i de olika systemen med syfte att utveckla och skapa en struktur för de insatser som kan bedrivas inom ramen för den finansiella samordningen, utveckling och implementering av metoden gemensam individuell handlingsplan, utbildnings- och informationsinsatser med fokus på att förbättra samarbetet mellan olika personalgrupper, m.m.[84] För att målet med den samordnade rehabiliteringen (dvs. att återställa eller öka den enskildes funktions- och arbetsförmåga) ska kunna uppnås, krävs enligt regeringen att det skapas en struktur av rehabiliteringsaktiviteter som motsvarar målgruppens behov, vilket

[79] 1 § FinsamL.
[80] 2 § FinsamL.
[81] 7 § FinsamL.
[82] 9 § FinsamL.
[83] Prop. 2002/03:132. *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, s. 52.
[84] Prop. 2002/03:132. *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, ss. 54-56.

ställer krav på ett analys- och utvecklingsarbete med syfte att åtgärda aktuella problem och flaskhalsar. Analys- och utvecklingsarbetet kan enligt regeringen leda till åtgärder såsom resursförstärkningar liksom inrättande av särskilda projekt med utgångspunkt från målgruppens behov och det gemensamma ansvaret.[85]

I Prop. 2009/10:154 förtydligar regeringen att utgångspunkten är att den finansiella samordningen av rehabiliteringsinsatser bedrivs utifrån de lokala förutsättningar som finns i ett samverkansområde och för den målgrupp som är bosatt där, och att kunskapen om vilka insatser som behöver vidtas samt hur en optimal och ändamålsenlig indelning av samverkansområdet ser ut bedöms finnas på lokal nivå.[86] Av propositionen framgår vidare att samordningsförbundet beslutar om mål och riktlinjer för den finansiella samordningen samt finansierar insatser i enlighet med syftet för den finansiella samordningen. Samordningsförbundet stödjer dessutom samarbetet mellan samverkansparterna, t.ex. genom att bistå bedömargrupper som huvudmännen svarar för.[87] Det är enligt regeringen angeläget att en effektiv samverkan sker på lokal nivå.[88]

Av Budgetpropositionen för 2012 framgår att samordningsförbunden finansierar individinriktade verksamheter och strukturövergripande åtgärder (mer om detta i punkt 8.8 nedan). I propositionen nämns även att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen bedömer att rehabiliteringsinsatser av förberedande karaktär är nödvändiga och inte finns i den omfattning som efterfrågas.[89]

Sammanfattningsvis kan sägas att lagen och förarbetena sätter målen och definierar gränserna för samordningsförbundens uppdrag, samt anger exempel på åtgärder som samordningsförbunden kan vidta för att genomföra sitt uppdrag. Det står dock samordningsförbunden fritt att, inom lagens och förbundsordningens ramar, bestämma hur de ska genomföra sitt uppdrag. Detta innebär att samordningsförbunden får använda de medel som de enligt FinsamL förfogar över för att finansiera insatser som ligger inom de samverkande parternas samlade ansvarsområde, i syfte att individer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser uppnår eller förbättrar sin förmåga att utföra förvärvsarbete. Vilka insatser det rör sig om (det vill säga hur lagens syfte ska uppnås) får varje samordningsförbund bestämma, utifrån de lokala förutsättningar som finns i samverkansområdet och för den målgrupp som är bosatt där. Samordningsförbund får exempelvis finansiera individinriktade verksamheter, strukturövergripande åtgärder och rehabiliteringsinsatser av förberedande karaktär.

---

[85] Prop. 2002/03:132. *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, ss. 53.
[86] Prop. 2009/10:154. *Utökad finansiell samordning, m.m. s.* 16.
[87] Prop. 2009/10:154. *Utökad finansiell samordning, m.m.* s. 15.
[88] Prop. 2009/10:154. *Utökad finansiell samordning, m.m.* s. 17.
[89] Prop. 2011/12:1. *Budgetpropositionen för 2012*, s. 15.

8.2 Vilken juridisk status har Nationella rådets rekommendationer till samordningsförbunden?

Nationella rådets rekommendationer, liksom alla rekommendationer, är inte bindande för samordningsförbunden. Det är varje samordningsförbunds ansvar att följa lagen och att agera utifrån förbundets stadgar, de samverkandes parternas överenskommelse, lokala behov och förutsättningar, m.m. Samordningsförbunden bör dock ha i åtanke att Nationella rådets rekommendationer kan antas vara ett uttryck för flera myndigheters och SKR:s rekommendationer. Ett samordningsförbund som väljer att inte följa Nationella rådets rekommendation bör därför dels (om möjligt och lämpligt genom NNS) föra en dialog med Nationella rådet, dels noggrant dokumentera varför samordningsförbundet väljer att avvika från Nationella rådets rekommendation.

8.3 Får ett samordningsförbund vara medlem i en förening?

Frågan om ett samordningsförbund får vara medlem i en förening är inte reglerad i lag. Eftersom ett samordningsförbund är en egen juridisk person ser vi inga juridiska hinder mot att ett samordningsförbund ska kunna vara medlem i en ideell förening. Att samordningsförbunden får vara medlemmar i NNS synes vara okontroversiellt från exempelvis regeringens sida, eftersom regeringen använder NNS som remissinstans, inkluderar NNS i vissa uppdrag och lämnar bidrag till NNS.[90]

8.4 Kan en förening, såsom NNS, samla samordningsförbunden och andra aktörer samt tillhandahålla samordningsförbunden stöd för att de tillsammans ska utveckla sin verksamhet lokalt och gemensamt bygga upp kunskap som sprids mellan medlemmarna?

En ideell förening (som NNS) får agera inom ramen för sina stadgar. Enligt NNS stadgar (2 §) ska föreningen:

- *vara en mötesplats för NNS medlemmar,*
- *utveckla dialog med Samordningsförbunden,*
- *vara en aktiv bevakare av medlemmarnas intressen lokalt, regionalt och nationellt,*
- *med hög kompetens bidra till utvecklingen av medlemmarnas verksamhet,*
- *utgöra en nationell politisk arena för kommuner, landsting och region.*[91]

Att ”med hög kompetens bidra till utvecklingen av medlemmarnas verksamhet” kan anses omfatta att samla samordningsförbunden och andra aktörer för att hjälpa samordningsförbunden att utveckla sin verksamhet lokalt och att

[90] Se exempelvis Regeringen. Arbetsmarknadsdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende anslag 3:1 Särskilda Jämställdhetsåtgärder*, s. 4.
[91] NNS stadgar, reviderade 2020-09-25.

gemensamt bygga upp kunskap som sedan sprids till medlemmarna. Givetvis måste samordningsförbunden fortfarande agera på det sätt och i det sammanhang som anges i FinsamL, innebärande att NNS inte får ta över samordningsförbundens lagstadgade uppgifter/befogenheter.

8.5 Om samordningsförbunden och NNS tolkning av FinsamL avviker från Nationella rådets tolkning, hur kan samordningsförbunden veta vilken tolkning är den korrekta? Vad händer om ett eller fler samordningsförbund väljer att agera utifrån sin egen tolkning?

Nationella rådet har bl.a. till uppgift att skapa samsyn i strategiska frågor vad gäller finansiell samordning, att vara ett nationellt stöd i övergripande förbundsgemensamma frågor och att erbjuda stöd för kunskap, kompetens och utveckling. Nationella rådet är således ingen myndighet, har inte någon normgivande roll och saknar mandat att utfärda bindande föreskrifter. Nationella rådets tolkning av reglerna är inte bindande och samordningsförbunden kan göra en egen tolkning av reglerna. Samordningsförbunden bör dock ha i åtanke att Nationella rådets tolkning av reglerna kan antas vara ett uttryck för flera myndigheters och SKR:s tolkning. Samordningsförbund som inte håller med Nationella rådets tolkning av reglerna bör därför söka (eventuellt genom NNS) få till stånd en dialog med Nationella rådet för att nå en gemensam tolkning av reglerna. Om ingen samsyn nås är det varje samordningsförbunds ansvar att tillämpa FinsamL utifrån den tolkning som samordningsförbundet bedömer är korrekt. Ett samordningsförbund som tillämpar FinsamL på ett sätt som avviker från Nationella rådets tolkning bör dock noggrant dokumentera vilka omständigheter samordningsförbundet grundar sin tolkning på, för att vid behov kunna argumentera för sin sak. I brist på vägledning och föreskrifter från en behörig myndighet är det omöjligt att med säkerhet veta vilken tolkning är den rätta, utan frågan kommer att behöva avgöras av rättstillämpning (dvs domstolarna) eller förtydligas av lagstiftaren.

I yttersta fall kan ett beslut från ett samordningsförbund överklagas av medlem i en kommun eller region som ingår i samordningsförbundet, enligt reglerna för laglighetsprövning. Om beslutet är felaktigt, exempelvis för att det bryter mot lag eller annan författning, kommer beslutet att upphävas av förvaltningsrätten.[92]

Vidare gäller reglerna om tillsyn över berörda sektorer även när en sektor berörs av finansiell samordning (exempelvis utövar Socialstyrelsen tillsyn över hälso- och sjukvården).[93]

---

[92] 28 § FinsamL.
[93] Prop. 2002/03:132. *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, s. 77.

8.6 Ett samordningsförbund får ägna sig åt samordning och ska verka för att medlemmarna uppnår samverkan. Hur definieras samordning?

I Prop. 2002/03:132 anges att den finansiella samordningen har två aspekter, en finansiell och en organisatorisk. Den finansiella aspekten (samordning av resurser) innebär att det på ett visst sätt tillskapas ett särskilt ekonomiskt utrymme för samverkan. Den organisatoriska aspekten innebär att det införs en formaliserad struktur med ett särskilt gemensamt fristående organ för att leda eller bedriva den finansiella samordningen.[94] Begreppet samordning definieras inte närmare i propositionen.

I flera skrifter som hänför sig till samordningsförbund definieras samordning på följande sätt.

”Det är individens behov och samhällets krav som styr resurstilldelningen inom den finansiella samordningen. Samordningsförbundens uppgift är att bedöma hur de gemensamma insatserna gör bäst nytta för individen och samhället och att fördela resurserna till de insatser som främjar samarbetet.”[95]

Försäkringskassan har i PM 2022:2 anfört att begreppet samordning är otydligt i lagar och förarbeten och att det finns utrymme att tolka uppdraget antingen som omfattande eller som mer begränsat. Även i Försäkringskassans interna styrdokument saknas en tydlig definition, innebärande att samordning tolkas olika av olika personer. Försäkringskassan föreslår att Avdelningen för sjukförsäkring förtydligar begreppet samordning samt vilka arbetsuppgifter som kan ingå i arbetet. Om Försäkringskassan har intern samsyn om sitt ansvar bedöms det kunna bli lättare att diskutera med andra rehabiliteringsaktörer vad som ingår i vars och ens ansvar.[96]

Det synes saknas en entydig och allmänt accepterad definition av begreppet samordning, vilket kan antas försvåra samordningsförbundens arbete och medföra en risk för att arbetet bedrivs utifrån en tolkning av begreppet som inte överensstämmer med lagstiftarens intentioner. Därutöver försvårar avsaknaden av en entydig definition en klar fördelning av ansvaret mellan olika aktörer. Det är därför önskvärt att en tydlig och allmänt accepterad definition av begreppet tas fram. Så bör ske på nationell nivå, lämpligen i dialog mellan berörda aktörer.

8.7 Finns det någon tidsgräns för en insats eller den samordning som medlemmarna enats om i ett samordningsförbund?

Varken i FinsamL eller i förarbetena anges någon tidsgräns för insatser, samordning eller samverkan. Däremot anges det i flera ställen av Prop.

---

[94] Prop. 2002/03:132. *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, ss. 62-63.
[95] Se exempelvis 2014/15:RFR13. *Finsam – en uppföljning av finansiell samordning av Rehabiliteringsinsatser*, s. 55 och Handboken, s. 56.
[96] Försäkringskassan. Analysavdelningen. PM2022:2. *Samordning av Rehabiliteringsinsatser. Hinder, goda exempel och sätt att stärka Försäkringskassans arbete*, ss. 4-5.

2002/03:132 att den finansiella samordningen är avsedd att utgöra en permanent och rikstäckande lösning.[97] Däri anges också att en kommun eller region som inte är nöjd med det ekonomiska utbytet av samordningen får lämna denna genom att begära utträde från samordningsförbundet.[98]

I Budgetpropositionen för 2012 nämns att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har fått i uppdrag att inom ramen för samordningsförbundens verksamhet prioritera ungdomar som uppbär aktivitetsersättning, och att myndigheterna har uttryckt att denna grupp behöver insatser som pågår under längre tid än ett år. Enligt regeringen hade de tilldelade resurserna för finansiell samordning fluktuerat som en konsekvens av kopplingen till sjukpenninganslaget, och detta skapade en osäkerhet som gjorde det svårt att etablera en kontinuitet i samordningsförbundens samverkansaktiviteter, eftersom planeringen av verksamheterna blev kortsiktig. Mot denna bakgrund föreslog regeringen att kopplingen till fem procent av sjukpenninganslaget skulle slopas som finansiering av den finansiella samordningen av rehabiliteringsinsatser och ersättas med medel från ett nyinrättat anslag 1:7 Bidrag för sjukskrivningsprocessen. Enligt regeringen skulle förändringen underlätta för samordningsförbunden att planera och driva sin verksamhet genom att det skapades fleråriga planeringshorisonter.[99] Det noteras att anslaget numera heter 1:6 Bidrag för sjukskrivningsprocessen.[100]

Som nämnts under punkten 7.2 ovan har ISF identifierat ett behov av 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.[101] Enligt Försäkringskassans svar på ISF:s rapport finns det inga hinder mot att samordningsförbund står för en långsiktig finansiering av insatser som befinner sig i gränslandet mellan parterna.[102] I sitt svar anger Försäkringskassan sig vara villig att ta initiativ till dialog i Nationella rådet om hur parterna i större omfattning kan omhänderta och växla upp framgångsrika insatser samt uppmärksamma regeringen på identifierade utvecklingsbehov som exempelvis kan kräva en lagändring.[103] Av SOU 2020:24 framgår att utredningen bedömer att det är problematiskt att insatser som har goda resultat inte integreras i ordinarie verksamhet. Utredningen konstaterar att ISF och Försäkringskassan har olika uppfattningar om det är möjligt att

---

[97] Se exempelvis Prop. 2002/03:132. *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, s. 81.
[98] Prop. 2002/03:132. *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, s. 142.
[99] Prop. 2011/12:1. *Budgetpropositionen för 2012*, ss. 98-99.
[100] Se exempelvis Försäkringskassan, *Utgiftsprognos för budgetåren 2021-2024*, s. 130.
[101] ISF Rapport 2019:1. *Samordningsförbundens verksamhet och organisering*, ss. 159-160.
[102] Försäkringskassan, 2019-03-18. Beteckning: 019583-2017. *Svar på ISF-rapport. Rapport 2019:1 Samordningsförbundens organiserings och verksamhet, s.* 1.
[103] Försäkringskassan, 2019-03-18. Beteckning: 019583-2017. *Svar på ISF-rapport. Rapport 2019:1 Samordningsförbundens organiserings och verksamhet, s.* 6.

samordningsförbunden långsiktigt driver projekt/insatser som ligger i gränslandet mellan aktörernas uppdrag, och att frågan behöver klargöras.[104]

Sammanfattningsvis anges inte i FinsamL eller i förarbetena några tidsgränser för medlemmarnas insatser via samordningsförbunden eller för den samverkan som parterna har kommit överens om inom ett samordningsförbund.

Själva samordningen är avsedd att utgöra en permanent lösning, vilket innebär att en kommun eller region som inte är nöjd med det ekonomiska utbytet av samordningen får lämna denna genom att begära utträde från samordningsförbundet.

Vad gäller insatserna har regeringen, genom att ändra finansieringssätt, sökt skapa förutsättningar för högre kontinuitet och fleråriga planeringshorisonter. Den omständighet att samordningsförbund tilldelas medel årsvis kan dock anses begränsa deras möjligheter att säkra processer över tid. Såväl Arbetsförmedlingen som Försäkringskassan har konstaterat att vissa målgrupper behöver insatser som pågår under längre tid än ett år, och ISF har identifierat ett behov för långsiktig finansiering av framgångsrika insatser som befinner sig i gränslandet mellan två eller flera myndigheter. Försäkringskassan har tidigare åtagit sig att ta initiativ till dialog om detta i Nationella rådet, samt att uppmärksamma regeringen på identifierade utvecklingsbehov som skulle kunna kräva en lagändring. Det har dock efteråt konstaterats att ISF och Försäkringskassan har olika uppfattningar om det är möjligt att samordningsförbunden långsiktigt driver projekt/insatser som ligger i gränslandet mellan aktörernas uppdrag. Frågan skulle därför behöva klargöras, för att säkerställa att nödvändig finansiering säkerställs.

8.8 Hur definieras individinriktad insats och strukturinriktad insats?

Individinriktade respektive strukturinriktade insatser nämns varken i FinsamL, i Prop. 2002/03:132 eller i Prop. 2009/10:154.

Distinktionen synes ha uppstått, och därefter kompletterats, utifrån de insatser som samordningsförbunden de facto har konstaterats finansiera, se nedan.

I Budgetpropositionen för 2012 anges att individinriktade insatser är insatser som syftar till att såväl förbättra som att uppnå förmåga till egen försörjning eller till att ge stöd till individen att komma ut på arbetsmarknaden (såsom coachning mot arbetsmarknaden eller aktiverande, stödjande och motiverande insatser). Strukturövergripande åtgärder anges kunna vara förstudier, kartläggning och behovsinventering.[105]

[104] SOU 2020:24. *Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess*, s. 297.
[105] Prop. 2011/12:1. *Budgetpropositionen för 2012*, s. 53.

Vid Socialförsäkringsutskottets uppföljning[106] gjordes följande förtydliganden:

- individinriktade insatser (såsom rehabilitering till arbete eller studier, förberedande eller förebyggande insatser och kartläggning) syftar till att individerna uppnår eller förbättrar sin förmåga till arbete eller studier; och
- strukturinriktade insatser (såsom förstudier, projektstöd eller kompetensutveckling för personal) syftar till att stärka samverkan mellan myndigheterna och att öka kunskapen om olika gruppers behov.[107]

I Handboken angav Nationella rådet att insatser som samordningsförbunden finansierar kan vara förberedande (såsom kartläggningar och utredningar), direkta (såsom behandlingar och utbildningar) eller strukturella (såsom utbildningar).[108]

I ISF Rapport 2019:1 kompletteras definitionen på följande sätt.

- Individinriktade insatser kan vara insatser som syftar till att individen, när insatsen är avslutad, ska börja eller fortsätta arbeta eller studera (såsom individuell coachning eller handledning, gruppaktiviteter, arbetsträning, arbetsprövning eller arbetspraktik, eller insatser där personer med fysisk eller psykisk funktionsnedsättning får hjälp av coacher). Till kategorin hör också förberedande insatser, som ska förbereda individen för att kunna ta nästa steg i återgången till arbete (såsom aktiverande hälsostimulerande verksamhet). Insatserna kan också innehålla inslag av arbetsträning. Samordningsförbunden kan också finansiera kartläggningar och förebyggande insatser.
- Strukturövergripande insatser syftar till att stärka samverkan mellan medlemmarna och att öka medarbetarnas kunskap om olika gruppers behov av arbetslivsinriktad rehabilitering. Insatserna kan exempelvis innehålla förstudier, kartläggningar, projektstöd och kompetensutvecklingsinsatser. Kartläggningarna kan handla såväl om vilka grupper som har behov av vilka insatser, som om 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. Till kategorin hör även utbildningsinsatser inom specifika områden såsom diagnoser, förhållningssätt och metoder, konferenser där alla parter i samordningsförbundet deltar, finansiering av en EU-strateg vars uppdrag är att vara med och genomföra EU-finansierade projekt inom några samordningsförbund, handledarstöd till parternas medarbetare i insatser samt uppföljningar, utvärderingar och följeforskning.[109]

---

[106] 2014/15:RFR13. *Finsam – en uppföljning av finansiell samordning av Rehabiliteringsinsatser*.
[107] 2014/15:RFR13. *Finsam – en uppföljning av finansiell samordning av Rehabiliteringsinsatser*, s. 71.
[108] Handboken, s. 56.
[109] ISF, Rapport 2019-01, *Samordningsförbundens organisering och verksamhet*, s. 120.

Det kan noteras att olika samordningsförbund synes definiera individinriktade respektive strukturövergripande insatser på olika sätt, vilket har ansetts försvåra uppföljningar och utvärderingar.[110]

8.9 Hur vet medlemmarna i ett samordningsförbund vilken balans som ska råda mellan individ- och strukturinriktade insatser?

Eftersom varken individ- eller strukturinriktade insatser uttryckligen anges i FinsamL, är vår bedömning att det står samordningsförbunden fritt att, inom lagens och förbundsordningens ramar, välja vilka insatser de ska finansiera och tillhandahålla. Detta innebär bland annat att varje samordningsförbund får avgöra om det är lämpligt att finansiera individinriktade insatser och/eller strukturinriktade insatser, utifrån de lokala förutsättningar som finns i samverkansområdet och för den målgrupp som är bosatt där. Det kan noteras att regeringen, i förarbetena till FinsamL, har uttryckt att det krävs, för att målet med den samordnade rehabiliteringen ska kunna uppnås, att det skapas en struktur av rehabiliteringsaktiviteter som motsvarar målgruppens behov.

8.10 Hur definieras nytta för individen? Här och nu eller på lång sikt? Proaktivt eller reaktivt?

8.10.1 Nytta för individen

Nytta för individen definieras varken i FinsamL eller i förarbetena, utan utgör en del av den rådande definitionen av begreppet samordning (mer om detta under punkten 8.2 ovan).

I Prop. 2002/03:132 påpekade regeringen att ett primärt syfte med samordningen måste vara att den ska leda till att enskilda personer uppnår förmåga till eget förvärvsarbete. Enligt regeringen innebär detta inte att varje insats som vidtas inom ramen för den finansiella samordningen måste leda till att den enskilde faktiskt kommer i förvärvsarbete, men ska vara ett slutmål för den enskilde.[111]

I ISF Rapport 2019:4 används inte begreppet ”nytta för individen” utan begreppet ”lyckade utfall”, vilket kan ge ledning vid tolkningen av begreppet ”nytta för individen”. Som nämnts ovan ser ISF en viss målkonflikt mellan målet om en effektiv resursanvändning och målet om att personer ska uppnå egen försörjning, vilket kan göra det svårt att bedöma vad som kan anses vara lyckade utfall. Enligt ISF är ett utfall som innebär att en person lämnar Arbetsförmedlingen för arbete utan tvekan ett lyckat utfall. Detta uttalande stämmer överens med regeringens förarbetsuttalanden. Det kan dock enligt ISF finnas fall när personen hamnar längre bort från arbetsmarknaden men får ”rätt” ersättningsform. Utfallet i ett sådant fall kan ses som mindre lyckat, trots att det enligt ISF är effektivt och önskvärt att personen får den ersättningsform som den

[110] ISF Rapport 2019:4*. Utvärdering av de samlade/totala effekterna på kommunnivå - Gör samordningsförbund någon skillnad?* s. 84.
[111] Prop. 2002/03:132. *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, s. 46.

har behov av. Det noteras att Försäkringskassan i sitt svar till ISF påpekar att det inte framgår av FinsamL eller förarbetena att samordningsförbund ska verka för att målgruppen hamnar i ”rätt” åtgärd, men att detta kan vara ett resultat av samordningsförbundens verksamhet (se närmare under punkten 7.2 ovan).

8.10.2 Proaktiva/förebyggande insatser

I samband med riksdagsbehandlingen av Prop. 2002/03:132 påpekades att det var angeläget att genom den finansiella samordningen kunna sätta in åtgärder i ett så tidigt skede som möjligt. Med anledning av propositionen avgav socialutskottet ett yttrande (2003/04:SoU3y) till socialförsäkringsutskottet i vilket betonades betydelsen av sjukdomsförebyggande arbete och att det förebyggande arbetet uppmärksammas även inom ramen för finansiell samordning. Utskottet uttalade att hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande insatser på individ- och gruppnivå bör initieras och stödjas. Socialförsäkringsutskottet delade socialutskottets uppfattning och betonade att det är av vikt att förebyggande åtgärder kan komma till stånd inom ramen för den finansiella samordningen. Riksdagen beslutade i enlighet med socialförsäkringsutskottets betänkande. Riksdagens uttalande om vikten av förebyggande åtgärder föranledde dock ingen ändring i FinsamL.

I sin departementspromemoria Flexiblare finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (S2008/2769/SF) föreslog Socialdepartementet att ett förtydligande om att även förebyggande åtgärder skulle kunna vidtas inom ramen för den finansiella samordningen skulle införas i FinsamL.[112] Inte heller Socialdepartementets förslag har lett till någon lagändring.

Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar noterar i sitt slutbetänkande (”**SOU 2018:11**”) att gällande lagstiftning gör det fullt möjligt för samordningsförbunden att arbeta med förebyggande insatser.[113]

I Handboken anges att förebyggande åtgärder är en viktig del av samordningsförbundens verksamhet. Resultatet av dessa insatser kan enligt Handboken inte avläsas i form av om den enskilde individen fått arbete eller inte, men bör istället bedömas utifrån andra kriterier som till exempel ökad träffsäkerhet.[114] I Handboken indelas det förebyggande arbetet i (i) förebyggande insatser för individen (såsom samtalsstöd, sjukgymnastik m.m.), (ii) förebyggande insatser för olika definierade riskgrupper och (iii) allmänt förebyggande arbete. I Handboken anges att erfarenheten talar för att samordningsförbundens verksamhet kan riktas mot punkterna (i) och (ii) medan det allmänt inriktade arbetet tangerar de gränser riksdagen beslutat för målgruppen. I Handboken nämns även att det i Prop. 2002/03:132 framgår att

---

[112] Socialdepartementet. S2008/2769/SF. *Flexiblare finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser,* ss. 22-23.
[113] Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar. SOU 2018:11. *Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar*, s. 189.
[114] Handboken, s. 11.

resurserna inom ramen för den finansiella samordningen kan användas till aktiviteter som syftar till att stödja personalens samarbete, exempelvis genom utveckling och implementering av metoder, utbildning och informationsinsatser, kartläggning och analys av behov samt uppföljning och utvärdering, och att dessa aktiviteter skulle kunna beskrivas som förebyggande. Ett aktivt förebyggande arbete för målgruppen anges vara nödvändig för att gruppen inte ska öka. Enligt Handboken måste individuellt förebyggande insatser komma in så tidigt som möjligt och det ingår i finansiell samordning att identifiera riskgrupper.[115]

Sammanfattningsvis definieras inte nyttan för individen i FinsamL eller förarbetena, men begreppet används i den senare tillkomna definitionen av begreppet "samordning". Eftersom ett syfte med samordningen är att den ska leda till att individer uppnår förmåga till förvärvsarbete bör enligt vår bedömning nyttan för individen bedömas mot denna bakgrund. Därför bör åtgärder som leder till att enskilda personer uppnår förmåga till eget förvärvsarbete anses göra nytta för individen. Åtgärder som medför att en person, trots att den hamnar längre bort från arbetsmarknaden, får tillgång till "rätt" ersättningsform, skulle möjligen kunna anses göra nytta för individen men bör utifrån gällande lagstiftning inte utgöra ett mål för samordningsförbundens verksamhet. Det råder viss oklarhet om hur begreppet ska tolkas. Begreppet skulle därför behöva klargöras.

Regeringens förarbetsuttalande om att varje insats som vidtas inom ramen för den finansiella samordningen inte måste leda till att den enskilde faktiskt kommer i förvärvsarbete men att detta ska vara ett slutmål för den enskilde talar för att det finns utrymme för samordningsförbunden att finansiera åtgärder som inte ger en omedelbar effekt. Vidare får det anses stå klart att förebyggande åtgärder, på individ- och gruppnivå, utgör en viktig del av den finansiella samordningen. Gränsdragningen mellan förebyggande åtgärder som ett samordningsförbund får vidta och förebyggande åtgärder som anses vara för allmänt inriktade kan dock vara svår. En dialog mellan parterna (exempelvis med hjälp av praktiska exempel) skulle kunna bidra till att klargöra gränsdragningen.

8.11 Kan medlemmarna genom samordningsförbundet använda sina gemensamma insikter till att också arbeta med påverkansarbete för policyutveckling i syfte att åstadkomma mer välfungerande förutsättningar till samverkan och därmed öka medlemmarnas förmåga att stärka fler att nå förvärvsarbete?

Frågan är inte reglerad i FinsamL och behandlas inte heller i förarbetena.

Regeringen har uttalat att de statliga myndigheterna inte ska bedriva opinionsbildning på så sätt att de tar ställning i en partipolitiskt kontroversiell fråga för att påverka riksdagen eller regeringen, men att det är viktigt att myndigheterna i den allmänna debatten kan bidra med saklig information som

[115] Handboken, s. 56.

kan förbättra underlaget för politiska ställningstaganden.[116] Kommuner och regioner bedriver påverkansarbete, såväl själva som genom SKR. Samordningsförbund har av Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Socialstyrelsen och SKR ansetts kunna ägna sig åt visst påverkansarbete och medverka i framtagande av policybeslut.[117]

När FinsamL trädde i kraft bestod samordningsförbundens styrelser, dels av politiker från landstings- och kommunfullmäktige, dels av politiskt tillsatta representanter från länsförsäkringskassorna och länsarbetsnämnderna. I samband med att kassorna och nämnderna avskaffades övertogs dessa styrelseplatser av tjänstemän från Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen och det politiska inflytandet minskade.[118]

Att samordningsförbund under vissa omständigheter och inom ramen för sitt uppdrag kan ägna sig åt påverkansarbete har konstaterats av Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Socialstyrelsen och SKR i den refererade vägledningen. Eftersom lagens syfte är att den enskilda individen ska kunna ges bättre rehabilitering till en lägre kostnad för de samverkande parterna, bör det vara tillåtet för medlemmarna att, genom samordningsförbundet och inom lagens ramar, på olika sätt och inklusive genom påverkansarbete, arbeta för att bidra till att syftet uppnås. De politiker som kvarstår i samordningsförbundens styrelser har i sin politiska roll uppdraget att påverka lokalt, regionalt och via sina politiska partier nationellt.

9. Finansiering

9.1 Kan någon av medlemmarna välja att skjuta till mer medel än det som sker årligen vid statens tilldelningen och övriga medlemmars matchning?

Samordningsförbunden finansieras gemensamt av kommun, region och staten. Staten står för hälften (dvs. två fjärdedelar) av finansieringen medan kommunerna respektive regionerna står för en fjärdedel vardera. Om flera kommuner (eller flera regioner) är medlemmar i samma samordningsförbund utgör de tillsammans en part och var och en bidrar då på det sätt som de kommer överens om.[119]

Av Prop. 2002/03:132 framgår att den finansiella samordningen föreslås omfatta de resurser som enligt samverkansparternas överenskommelse ska användas för att finansiera samordnade insatser för målgruppen. Den allmänna försäkringskassan ska bidra med hälften av resurserna till den finansiella

---

[116] Se Prop. 2009/10:175. bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.
[117] Se exempelvis Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Socialstyrelsen och SKR. 2016-04-28. *Vägledning om hur samordningsförbund kan utveckla och stödja myndigheternas engagemang i arbetsintegrerande sociala företag.*
[118] 2014/15:RFR13. *Finsam - en uppföljning av finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser*, s. 13.
[119] 5-5a §§ FinsamL.

samordningen, medan kommun och landsting ska bidra med en fjärdedel vardera. Statens samlade andel i finansiell samordning angavs uppgå till högst 5 procent av de budgeterade kostnaderna för sjukpenning.[120] Regeringen ansåg att denna fördelning stimulerar ett gemensamt ansvarstagande, eftersom samtliga parter bidrar med en väsentlig del av samordningsresurserna. Dessutom menade regeringen i propositionen att staten inte bör svara för mer än hälften av resurserna för finansiell samordning. Ett alternativ vore att begränsa statens andel av resurserna till högst hälften och låta övriga parter svara för en större andel, men regeringen såg inte att det fanns tillräckliga skäl för att införa en sådan ordning.[121]

I ovannämnd promemoria *Flexiblare finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser* föreslog Socialdepartementet att förbundsmedlemmarnas andelar i finansieringen av den finansiella samordningen skulle kunna bestämmas mer fritt än i dag.[122] Enligt utredningen kan principen om lika andelar medföra att finansiell samordning i vissa fall inte kommer till stånd på grund av att en potentiell part inte anser sig kunna bidra med lika mycket resurser som övriga parter, eller att den finansiella samordningen inte blir så omfattande och kraftfull som är önskvärt. För att finansieringens utformning inte ska verka hämmande på bildandet av samordningsförbund föreslogs därför att lagen skulle ändras så att det inte längre skulle uppställas något villkor om att parterna ska bidra med lika mycket av resurserna. Avsikten var enligt Socialdepartementet att underlätta för parterna att komma överens och möjliggöra mer kraftfulla satsningar utifrån lokala förutsättningar. Enligt Socialdepartementets förslag skulle en förbundsmedlem alltid bidra med minst tio procent av medlen till den finansiella samordningen. Kravet syftade till att tydliggöra att samordningsförbundet är en partsgemensam angelägenhet och att hålla nere riskerna för kostnadsövervältring mellan medlemmarna.[123] Som nämnts under punkten 8.10 ovan ledde förslaget inte till någon lagändring.

Av regeringens budgetproposition för 2022 framgår att arbetsmarknadsläget försämrades 2020, bl.a. på grund av coronapandemin,[124] och fortsatte vara svår under 2021.[125] Samordningsförbundens målgrupp synes således ha ökat. För 2021 uppgick de statliga medlen till 339 miljoner kronor och dessa bedöms enligt regeringen förbrukas i sin helhet. För 2022 beräknas de statliga medlen uppgå till 339 miljoner kronor.[126] Av propositionen framgår också att Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket och Socialstyrelsen har ett pågående gemensamt uppdrag att verka för förbättrad

[120] Prop. 2002/03:132. *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, ss.1-2.
[121] Prop. 2002/03:132. *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, s. 68.
[122] Socialdepartementet. S2008/2769/SF. *Flexiblare finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser*, s. 19.
[123] Socialdepartementet. S2008/2769/SF. *Flexiblare finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser*, ss. 19-21.
[124] Prop. 2021/21:1. *Budgetproposition för 2022*, s. 40.
[125] Prop. 2021/21:1. *Budgetproposition för 2022*, s. 26.
[126] Prop. 2021/21:1. *Budgetproposition för 2022*, s. 100.

upptäckt av våld i vissa klientgrupper 2019–2021 (A2019/01517). Till uppdraget hör pilotverksamhet vid samordningsförbund för upptäckt av våld.[127] Inom ramen för pilotprojektet har stöd lämnats till samordningsförbund.[128]

I nuläget är, som framgår ovan, finansieringens fördelning mellan parterna helt fastställd enligt den modell som anges i FinsamL. Det saknas därför möjlighet för någon av parterna att tillskjuta mer medel än det som sker årligen vid statens tilldelningen och övriga medlemmars matchning. Det har dock, bl.a. av Socialdepartementet, ansetts önskvärt att ge parterna mer flexibilitet i detta avseende. Med tanke på att samordningsförbunden målgrupp ökar, att de statliga medlen för år 2021 bedöms förbrukas i sin helhet och att den statliga tilldelningen för 2022 beräknas ligga på samma nivå som 2021 års tilldelning, kan det finnas anledning att skapa mer flexibilitet för de samverkande parterna att tillskjuta mer medel. En sådan ökad flexibilitet skulle kunna möjliggöra mer kraftfulla satsningar utifrån lokala förutsättningar, vilket skulle stämma överens med regeringens uttalande om att den finansiella samordningen, som utgångspunkt ska bedrivas utifrån de lokala förutsättningar som finns i samverkansområdet. Därutöver verkar regeringen ha ansett det önskvärt att ha möjlighet att tillskjuta mer medel till samordningsförbunden för att främja vissa verksamheter och/eller ändamål, såsom ovannämnd pilotverksamhet.

9.2 ESF PO2 nämns som ett projekt som samordningsförbunden uppmuntras att delta i. Varför uppmuntras samordningsförbunden att delta i dessa projekt och kan även andra offentliga finansiärer med samma mål och syfte vara aktuella källor (exempelvis Vinnova) i syfte att uppnå finansiell samordning enligt lagens intention om att nyttja samhällets resurser mer effektivt? Om inte, varför?

2011 kom Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Socialstyrelsen och SKR överens om ett gemensamt yttrande.[129] Av yttrandet framgår bl.a. följande.

Samordningsförbundens uppgift är primärt att verka för att medborgare ska få rehabilitering som ger dem möjlighet att försörja sig själva. Med myndighetsgemensamma resurser kan verksamheten organiseras mer effektivt och bidra till att myndigheternas gemensamma kompetens utnyttjas effektivt. Socialfondsprogrammets programområde 2 har målgrupper som överensstämmer med samordningsförbundens. Det är därför naturligt att förbunden kan vara ett stöd i samverkan inom ramen för myndigheternas ESF-samarbete.

---

[127] Prop. 2021/22:1. *Budgetproposition för 2022*, s. 1488.
[128] Jämställdhetsmyndigheten, 2022. *Våld i nära relationer ska upptäckas och stoppas. Utvärdering av pilotverksamhet för upptäckt av våld i nära relation vid några samordningsförbund*, s. 13.
[129] Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Socialstyrelsen och SKR, 2011. *Samordningsförbund som projektägare för ESF-projekt.* 2011-11-23.

Nationella rådet är mycket positiv till att samordningsförbund blir projektägare för ESF-projekt (…).[130]

Liknande skrivningar återfinns i Handboken, se nedan utdrag.

Samordningsförbundens uppgift är primärt att verka för att medborgare ska få rehabilitering som ger dem möjlighet att försörja sig själva. Med myndighetsgemensamma resurser kan verksamheten organiseras mer effektivt och bidra till att myndigheternas gemensamma kompetens utnyttjas effektivt. Socialfondsprogrammets programområden har målgrupper som överensstämmer med samordningsförbundens. Det är därför naturligt att förbunden kan vara ett stöd i samverkan inom ramen för myndigheternas ESF-samarbete. Nationella rådet är positiv till att samordningsförbund blir projektägare för ESF-projekt.[131]

I nyhetsbrevet med rubriken "På vilken arena arbetar ett samordningsförbund?" påpekar Nationella rådet följande.

Som för andra myndigheter finns en finansieringsmodell för samordningsförbunden genom att de samverkande parterna (staten, kommun och region) bidrar med medel enligt den fördelning som anges i lagen.

Samordningsförbunden ska som grund inte ansöka om finansieringsmedel från andra aktörer. Men, idag finns ett undantag: Europeiska socialfonden (ESF), som nu ändrar namn till Europeiska socialfonden Plus (ESF+). Med stöd från socialfonden kan projekt bedrivas om insatsernas form är inom ramen för samordningsförbundens uppdrag, det vill säga inom de samverkande parternas samlade ansvarsområde, vilket främst är möjligt inom programområde 2 för ESF och programområde A för ESF+. Även med detta undantag ska projektverksamheten stämma överens med uppdraget för finansiell samordning (till exempel målgruppens ålder, det samlade ansvarsområdet, parternas geografiska område).

Samordningsförbundens deltagande i ESF-projekt synes enligt ovan ha sin grund i ett gemensamt yttrande från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Socialstyrelsen och SKR. Yttrandet stöds av Nationella rådet och motiveras med att Socialfondsprogrammets programområden har målgrupper som överensstämmer med samordningsförbundens. PO2 anges uttryckligen i 2011 års yttrandet men inte i Handboken, där Socialfondsprogrammets programområden omnämns generellt.

I ISF Rapport 2019:1 nämns att samordningsförbund kan ha andra finansieringskällor än de medel de får av medlemmarna i samordningsförbundet. Konstaterandet grundar sig på Försäkringskassans återrapportering till

---

[130] Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Socialstyrelsen och SKR, 2011. *Samordningsförbund som projektägare för ESF-projekt*, s. 1.
[131] Handboken, ss. 14-15.

regeringen där det framgår att samordningsförbund är både ägare och medfinansiärer till ESF-projekt.[132]

Medlen för den finansiella samordningens finansiering står reglerade i FinsamL (se mer under punkten 9.1 ovan). Samordningsförbundens möjlighet att söka och/eller erhålla finansiering från andra aktörer regleras inte uttryckligen i FinsamL och behandlas inte heller i förarbetena, vilket talar för att det inte har varit lagstiftarens intention att samordningsförbunden skulle ansöka om finansieringsmedel från andra aktörer. Enligt Nationella rådets nyhetsbrev är huvudregeln att samordningsförbund inte ska ansöka om finansieringsmedel från andra aktörer, men det finns ett undantag vad gäller ESF (främst PO2). Undantaget synes ha sin grund i ett gemensamt yttrande från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Socialstyrelsen och SKR. Det är dock utifrån regelhierarkin inte möjligt att meddela undantag från ett lagkrav utan stöd i lag. Det måste vara tillåtet eller otillåtet för samordningsförbund att under vissa förutsättningar söka extern finansiering. Om det är tillåtet för samordningsförbund att söka finansiering för vissa projekt vars målgrupper överensstämmer med samordningsförbundens – förutsatt att projektverksamheten överensstämmer med uppdraget för finansiell samordning – bör detta gälla även för andra projekt, förutsatt att samma förutsättningar är uppfyllda. Utifrån den osäkerhet som får anses gälla med hänsyn till att samordningsförbunden uppmuntras att delta i vissa projekt men samtidigt informeras om att det är otillåtet att delta i andra skulle frågan behöva klargöras.

9.3 Kan ett samordningsförbund ta emot medel från en privat källa (privatperson eller företag)?

Enligt FinsamL ska Försäkringskassan bidra med hälften (en fjärdedel för Arbetsförmedlingen och en fjärdedel för Försäkringskassan) av medlen till den finansiella samordningen. Den eller de regioner som deltar ska bidra med en fjärdedel av medlen och den eller de kommuner som deltar med en fjärdedel.[133]

Av Prop. 2002/03:132 framgår att ett motiv för införandet av FinsamL är att främja en kostnadseffektiv användning av tillgängliga resurser ska främjas,[134]och att samordningsförbundens verksamhet finansieras av det allmänna.[135]

Det har sammanfattningsvis inte varit lagstiftarens intention att ett samordningsförbund skulle ta emot medel från en privat källa. Intentionen har istället varit att genom samordningsförbunden samordna användningen av tillgängliga allmänna medel i syfte att uppnå en effektiv resursanvändning.

---

[132] ISF. Rapport 2019-01. *Samordningsförbundens organisering och verksamhet*, s. 113.
[133] 5 § 1 st. FinsamL.
[134] Prop. 2002/03:132. *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, s. 44.
[135] Prop. 2002/03:132. *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, s. 80.

9.4 Kan en kommun ta emot medel från en privatperson, ett företag eller en myndighet? Om så är fallet, kan samordningsförbund också göra det med tillämpning av samma regler?

Som framgår ovan (se punkt 9.1) innehåller FinsamL bestämmelser avseende medel för finansiell samordning. Motsvarande regler avseende medel för kommunal verksamhet saknas. Enligt det kommunala självstyret har kommuner en självständig och fri bestämmanderätt. KL sätter vissa mål och ramar för den ekonomiska förvaltningen men anger inte varifrån en kommuns medel måste härstamma. Tvärtom tillåter KL uttryckligen att kommuner ska få finansiera sin verksamhet genom exempelvis inkomstskatter, avgifter och bedrivande av näringsverksamhet med tillämpning av självkostnadsprincipen. Vidare har en kommun enligt KBefL ökade befogenheter att bedriva vissa verksamheter på affärsmässiga grunder och att medfinansiera projekt inom ramen för EU:s strukturfonder och program.[136] En kommun får också erhålla statliga bidrag.[137] De statliga bidrag kan vara generella eller riktade bidrag (såsom de bidrag som kan erhållas från Vinnova).[138] Det är dock inte alltid lämpligt för en kommun att ta emot gåvor eller bidrag från privata aktörer, bl.a. utifrån ett korruptionsperspektiv. Kommuner brukar därför ha riktlinjer som beskriver under vilka förutsättningar kommunen (och dess anställda) får motta gåvor och liknande.

Varken i FinsamL eller i KL finns några uttryckliga regler som tillåter samordningsförbund att ta emot medel från andra källor än de samverkande parterna.

Sammanfattningsvis har kommuner utifrån det kommunala självstyret en självständig och fri bestämmanderätt och det saknas för kommuner uttryckliga regler avseende ursprung och omfattning av en kommuns finansiella medel. Tvärtom ger tillämpliga regler stöd för att en kommun (inom vissa gränser, såsom reglerna avseende korruption) får ta emot medel från olika parter, såväl privata som offentliga. För samordningsförbundens del anges det uttryckligen i FinsamL att de samverkande parterna ska bidra med en fastställd andel av medlen var.

9.5 Är det någon skillnad på hur individinsatser respektive strukturinriktade insatser får finansieras?

Det görs varken i FinsamL eller i förarbetena någon skillnad mellan finansieringen av individinsatser respektive strukturinriktade insatser.

I Prop. 2002/03:132 nämns att det krävs, för att målet med den samordnade rehabiliteringen ska kunna uppnås, att det skapas en struktur av

---

[136] 1 kap. 3 § och 2 kap. 3 § KBefL.
[137] Se exempelvis 1 kap. 3 §, 2 kap. 5 § KL och lag (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning.
[138] Se exempelvis Prop. 2019/20:1 Utgiftsområde 25, s. 11.

rehabiliteringsaktiviteter som motsvarar målgruppens behov, vilket ställer krav på ett analys- och utvecklingsarbete med syfte att åtgärda aktuella problem och flaskhalsar. Vidare anges att analys- och utvecklingsarbetet kan leda till åtgärder såsom resursförstärkningar liksom inrättande av särskilda projekt. Regeringen lämnar även exempel på möjliga utvecklingsinsatser inom ramen för den finansiella samordningen, vilka sammanfattas nedan.

– Kartläggning och analys av behov, problem och flaskhalsar i de olika systemen med syfte att utveckla och skapa en struktur för de insatser som kan bedrivas inom ramen för den finansiella samordningen. Utveckling och implementering av metoden gemensam individuell handlingsplan.

− Utbildnings- och informationsinsatser med fokus på att förbättra samarbetet mellan olika personalgrupper samt klarlägga respektive aktörs uppdrag och ansvar inom ramen för den samordnade planeringen.

− Finansiering och utveckling av särskilda insatser eller projekt, för vilka samverkansparterna kan behöva samlokalisera personalresurser samt anställa projektledare.

− Vid behov förstärka verksamheterna med extra personalresurser.

− Uppföljning och utvärdering av genomförda åtgärder för ställningstagande till hur rehabiliteringsarbetet för den aktuella målgruppen kan och bör utvecklas vidare.

Vad gäller finansieringsfrågan understryker regeringen att de medel som avsätts för finansiell samordning inte får användas på ett sätt som strider mot de likställighetsprinciper som gäller för samverkansparternas verksamhet, innebärande bl.a. att de samordnade resurserna inte får användas för att ge personer i målgruppen sjukvård om detta medför att andra personers vårdbehov får stå tillbaka. Regeringen understryker även att deltagande i finansiell samordning inte får ske på bekostnad av andra personers rätt till sjukvård och att medlen inom den finansiella samordningen inte heller får användas för att täcka kostnader för försörjningsstöd.[139]

9.6 Vad är anledningen till att de olika förslag som har lyfts fram avseende en ökad koordinering av samordningsförbundens resurser inte har lett till någon ändring? Finns det anledning att återigen se över förslagen och söka möjligheter att förverkliga dem?

Som framgår ovan (se punkten 7.2) har den statliga tilldelningen av medel till samordningsförbunden ökat över tid samtidigt som samordningsförbundens budget per invånare i åldern 19–64 år har minskat.

[139] Prop. 2002/03:132. *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, ss. 53-54.

Av ISF Rapport 2019:1 framgår att en majoritet av styrelseledamöter och förbundschefer anser att medlen till samordningsförbunden bör öka. Rapporten pekar på att det inom samordningsförbunden finns ett stort eget kapital, men medlen är ojämnt fördelade och knappt en fjärdedel av samordningsförbunden har cirka hälften av kapitalet. ISF rekommenderar bl.a. att de samverkande parterna ska se till att samordningsförbundens medel omsätts i verksamhet, vilket förslagsvis kan ske genom minskad tilldelning av medel till de samordningsförbund som har ett stort eget kapital. Enligt rapporten finner denna rekommendation dock inte stöd hos en del aktörer. Såväl Försäkringskassan som Arbetsförmedlingen anser att förbundens egna kapital snarare bör användas för att uppfylla behov av fler samordnade insatser. Arbetsförmedlingen uppmanar till en nationell dialog om och med samordningsförbund som har ett stort eget kapital. NNS anför för sin del att tilldelningen av medel borde minskas rejält till samordningsförbund som har stort eget kapital.[140] Nationella rådets rekommendation, som är utformad som en ”trappa”, innebär en nedtrappning av procentsatsen ju större samordningsförbundets tilldelning av medel är.[141] Om ett samordningsförbund har ett stort eget kapital är detta en faktor som beaktas vid den statliga tilldelningen.[142] Av Försäkringskassans redovisning av målgrupper och resultat av de insatser som finansieras av samordningsförbund 2020 framgår att samordningsförbundens egna kapital har minskat över tid.[143] En arbetsgrupp hos NNS har arbetat med fokus på det egna kapitalet, och har formulerat en skrivning till Nationella rådet angående en gemensam strategi för ökade medel till samordningsförbunden.[144]

ISF:s utvärdering av samordningsförbundens verksamhet pågår och beräknas avslutas december 2022. ISF har redovisat två av utvärderingens tre delar och lämnat ett antal rekommendationer till regeringen. Dessa bereds i Regeringskansliet.[145]

Arbete med att se över vissa frågor kopplade till samordningsförbundens finansiering synes pågå hos regeringen. Den omständighet att det av ISF:s rapport synes saknas samsyn om vad som kan utgöra en lämplig lösning kan ha bidragit till att inga ändringar har skett ännu. Arbetsförmedlingens förslag om en nationell dialog med och om samordningsförbund med stort eget kapital verkar kunna vara en bra utgångspunkt för att söka nå samsyn avseende vilka lösningar som är lämpliga att tillämpa. Det är också positivt att NNS för en dialog med

---

[140] ISF Rapport 2019:1. *Samordningsförbundens verksamhet och organisering*, ss. 107-109.
[141] Nationella rådet. 2013-10-02. *Nationella rådets rekommendation om storlek på sparade medel/eget kapital*.
[142] Försäkringskassan. Dnr 007956-2019. *Fördelningsmodell för statens medelstilldelning till samordningsförbunden*.
[143] Försäkringskassan. Dnr: 001385–2020. *Redovisning av målgrupper och resultat av de insatser som finansieras av samordningsförbund 2020, s*. 26.
[144] NNS. Styrelseprotokoll. Sammanträdesdatum 2020-01-30.
[145] https://www.riksrevisionen.se/rapporter/granskningsrapporter/2015/aktivitetsersattning---en-ersattning-utan-aktivitet/uppfoljning.html. Läst 2022-03-13.

Nationella rådet angående frågor om samordningsförbundens eget kapital och tilldelning av medel.

10. Målgruppen

10.1 Kan medlemmarna i ett samordningsförbund välja att arbeta proaktivt och därmed engagera sig i samarbeten/insatser som möter de som är yngre än arbetsför ålder?

Enligt förarbetena till FinsamL skulle målgruppen vara personer i förvärvsaktiv ålder (vanligen 20–64 år). Regeringen ansåg en sådan avgränsning vara motiverad bl.a. med hänsyn till att statens medverkan i samordningen täcktes med sjukpenningsanslaget, vilket skulle finansieras genom minskade utgifter för sjukpenning. Till målgruppen hörde således enligt regeringen inte barn eller ålderspensionärer. Regeringen betonade dock att det angivna åldersintervallet inte utgjorde någon fast avgränsning utan att både yngre och äldre personer kunde ingå i målgruppen om de av något skäl kunde hänföras till gruppen förvärvsaktiva.[146]

Vid Socialförsäkringsutskottets uppföljning (se närmare om denna under punkten 7.1 ovan) konstaterades att allt större fokus riktades mot målgruppen unga och unga vuxna i åldern 16–29 år, vilket var ett resultat av omvärldsförändringar och ökad ungdomsarbetslöshet. Arbetsgruppen konstaterade att flera av samordningsförbundens målgrupper inte direkt kunde hänföras till gruppen förvärvsaktiva enligt förarbetenas intention.[147]

I SOU 2013/14 noterade dock Utredningen om unga som varken arbetar eller studerar att det finns utrymme för förebyggande insatser inom ramen för samordningsförbundens verksamhet (se mer om detta under punkten 8.10 ovan). Mot bakgrund av förarbetena drog utredningen den slutsats att ungdomar från 16 års ålder kan omfattas av insatser inom ramen för den finansiella samordningen.

Av SOU 2018:11 framgår att det råder stor samstämmighet om behovet av att inkludera det förebyggande arbetet i arbetet med att utveckla stödet till unga som varken arbetar eller studerar och att styra utifrån helheten, både kring individen och från tidig ålder mot etablering.[148]

Sammanfattningsvis utgörs samordningsförbundens målgrupp av personer som av något skäl kan hänföras till gruppen "förvärvsaktiva". Det har ansetts vara såväl viktigt som tillåtet för samordningsförbunden att arbeta proaktivt, och i

---

[146] Prop. 2002/03:132. *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, s. 50.
[147] 2014/15:RFR13. *Finsam – en uppföljning av finansiell samordning av Rehabiliteringsinsatser*, s. 116.
[148] Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar. SOU 2018:11. *Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar*, s. 189.

vart fall ungdomar från 16 års ålder har bedömts kunna omfattas av samordningsförbundens verksamhet.

10.2 Skulle målgruppen kunna utvidgas?

I Socialdepartementets promemoria *Flexiblare finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser* (S2008/2769/SF) framförs att den finansiella samordningens målgrupp bör utvidgas till individer som är i behov av rehabiliteringsinsatser, innebärande att kravet på att detta behov ska avse insatser av samordnad karaktär slopas. Förslaget syftar till att uppnå en mer flexibel tillämpning av den finansiella samordningen och motiveras med att samverkan inom ramen för ett samordningsförbund kan ge samordningsvinster även om varje rehabiliteringsinsats inte är samordnad. Enligt förslaget bör målgruppen utgöras av individer som är i behov av rehabiliteringsinsatser men för vilka det finns svårigheter att få detta behov tillgodosett inom ramen för samverkansparternas ordinarie verksamhet. I promemorian framhålls att en förutsättning för samverkan genom finansiell samordning är att resursanvändningen avseende rehabiliteringsinsatserna för en viss individgrupp bedöms bli mer effektiv genom den finansiella samordningen än om den tillhandhålls på traditionell väg av respektive samverkanspart. Detta innebär att t.ex. missbruksvård kan bedrivas genom finansiell samordning, om de samverkande parterna bedömer att åtgärden bidrar till att uppnå syftet med den finansiella samordningen. I promemorian påpekas att det är angeläget att genom den finansiella samordningen kunna sätta in åtgärder i ett så tidigt skede som möjligt, vilket flera gånger har påtalats under förarbetena utan att uttryckligen införas i lagtexten. Det bedöms finnas anledning att i FinsamL förtydliga att förebyggande åtgärder kan komma till stånd inom den finansiella samordningen, och att uttrycka definitionen av målgruppen för den finansiella samordningen mer generellt, i syfte att motverka att det uppstår oklarheter om vilka åtgärder som är möjliga inom den finansiella samordningen.[149] Som tidigare nämnts har inte förslaget lett till någon lagändring.

I Socialförsäkringsutskottets uppföljning framförs att samordningsförbunden kan utgöra en lämplig plattform för olika uppdrag, insatser och målgrupper (uppgifter som nämnts rör integration, psykisk ohälsa och insatser för ungdomar som står utan både arbete och utbildning).[150]

Det finns sammanfattningsvis ingenting som hindrar att lagstiftaren utvidgar målgruppen. En sådan utvidgning skulle kunna handla om att förtydliga att förebyggande åtgärder kan komma till stånd inom den finansiella samordningen och att uttrycka definitionen av målgruppen mer generellt, att uttryckligen tillåta att samordningsförbundens verksamhet riktar sig mot en yngre målgrupp

---

[149] Socialdepartementet. S2008/2769/SF. *Flexiblare finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser*, ss. 22-23.
[150] 2014/15:RFR13. *Finsam – en uppföljning av finansiell samordning av Rehabiliteringsinsatser*, s. 71.

(särskilt nu när samordningsförbundens verksamhet inte längre finansieras genom en andel av sjukpenninganslaget) och/eller annan lämplig utvidgning.

11. Uppföljning och utvärdering

11.1 Definitioner

Uppföljning innebär att dokumentera en insats och redogöra för vad som faktiskt har hänt. Det görs i litteraturen på området skillnad mellan enkel och kvalificerad uppföljning. Den enkla uppföljningen går ut på att samla in material och producera statistik om en viss insats. Dokumentationen består av information om allt som sker, från planering till genomförande av insatsen. Den kvalificerade uppföljningen syftar till att studera och analysera insatsens genomförande och den administrativa process som omger den, det vill säga till att analysera hur insatsen har genomförts.

Utvärdering fokuserar istället på skillnaden mellan det utfall som kan observeras efter en insats, och det hypotetiska utfall som hade observerats i frånvaro av insatsen. Vad gäller samordningsförbund skulle vissa deltagare även utan insatsen kunnat förbättra sin situation på arbetsmarknaden. För dessa har insatsen inte haft någon effekt. Syftet med en utvärdering är alltså att fastställa effekterna av den granskade insatsen på ett visst händelseförlopp. Till skillnad från en uppföljning, som endast redovisar det observerade utfallet för deltagarna, är en förutsättning för en utvärdering att även det utfall och skeende som hade skett i frånvaro av insatsen, kan fastställas.[151] Utvärdering är utifrån ovan en komplicerad uppgift,[152] som kräver specialistkompetens.[153]

11.2 Hur ska samordningsförbundens uppdrag avseende uppföljning och utvärdering tolkas?

Av FinsamL framgår att en av samordningsförbundens uppgifter är att svara för uppföljning och utvärdering av rehabiliteringsinsatserna.[154]

Enligt Prop. 2002/03:132 ansvarar samordningsförbunden för lokal uppföljning och utvärdering, i syfte att säkerställa att de åtgärder som samordningsförbundet finansierar och tillhandahåller ger avsett resultat. De insatser som bedrivs inom ramen för finansiell samordning bör bedömas och värderas utifrån de mål som samordningsförbundet anger för sin verksamhet, och uppföljning och utvärdering ska vara en prioriterad uppgift för samordningsförbundet. För att uppföljning och utvärdering ska bli en integrerad del av samordningsförbundets verksamhet är det enligt regeringen angeläget att detta planeras redan vid indelningen av samordningsförbundets verksamhet,

[151] ISF Rapport 2011:14. *Stöd för utvärdering av samordningsförbundens insatser*, s. 18.
[152] ISF Rapport 2011:14. *Stöd för utvärdering av samordningsförbundens insatser*, s. 18.
[153] ISF Rapport 2011:14. *Stöd för utvärdering av samordningsförbundens insatser*, s. 7.
[154] 7 § första stycket punkten 5 FinsamL.

varför planerna för uppföljning och utvärdering bör ingå som en del i parternas samverkansavtal för den finansiella samordningen. Regeringen menar att uppföljning och utvärdering ska ske löpande och på ett sådant sätt att behovet av tillförlitlig uppföljning på både lokal och nationell nivå säkerställs. Vidare bör uppföljning och utvärdering vara en integrerad del av verksamheten så att resultaten och erfarenheterna blir till nytta för den pågående verksamheten. Det är enligt regeringen särskilt viktigt med återkoppling till berörd personal för att kunna se nyttan på handläggar- och verksamhetsnivå. Regeringen betonar även vikten av en oberoende uppföljning och utvärdering på nationell nivå, som en myndighet som regeringen senare bestämmer ska ansvara för. [155]

Vid sin uppföljning pekar Socialförsäkringsutskottet på ett behov av översyn av regelverket, bl.a. avseende frågan om ett samlat ansvar för en oberoende uppföljning och utvärdering på nationell nivå.[156]

Därefter har frågan om ansvaret för uppföljning och utvärdering tagits upp i flera skrifter. Bland annat har ISF anfört att det är orimligt att kräva att samordningsförbunden ska förfoga över den kompetens som krävs, dels för att upphandla tjänster avseende lokal uppföljning och utvärdering, dels för att kunna bedöma det arbete som utförs av leverantören (se närmare under punkten 7.2 ovan). ISF har även påpekat att dagens ordning enligt vilken samordningsförbunden själva är ansvariga för utvärdering av insatserna har tydliga brister, dels att den kompetens som krävs för utvärdering av effekter är alltför specialiserad för att samordningsförbunden själva ska kunna förfoga över den, dels att ordningen skapar incitament att upphandla utvärderingar av bristfällig kvalitet i syfte att visa upp goda resultat.[157] ISF har även föreslagit att samordningsförbunden skulle befrias från utvärderingsansvaret, vilket istället skulle överlåtas till en eller flera myndigheter. Enligt ISF skulle en centralisering av utvärderingsansvaret kunna bidra till att arbetet med att bygga upp kunskapen om verkningsfulla metoder och insatser ske mer effektivt och strategiskt.[158] ISF har också påpekat att regeringen enligt Prop. 2002/03:132 hade att utse den myndighet som ska ansvara för den nationella uppföljningen och utvärderingen, och att Försäkringskassan visserligen har i uppdrag att till regeringen varje år redovisa målgrupper och resultat för de insatser som finansieras av samordningsförbunden men inget uppdrag om att utvärdera samordningsförbunden och den verksamhet de finansierar.[159]

Av SOU 2020:24 framgår att Nationella rådet arbetar med att ta fram en stödstruktur för uppföljning och utvärdering. Utredningen pekar dock på svårigheter med att följa upp och utvärdera samordningsförbundens insatser på

---

[155] Prop. 2002/03:132. *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, ss. 100-102.
[156] 2014/15:RFR13. *Finsam - en uppföljning av finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser*, s. 121.
[157] ISF Rapport 2011:14. *Stöd för utvärdering av samordningsförbundens insatser*, s. 7.
[158] ISF Rapport 2011:14. *Stöd för utvärdering av samordningsförbundens insatser*, s. 10.
[159] ISF Rapport 2019:1. *Samordningsförbundens verksamhet och organisering*, s. 23.

en övergripande nivå, eftersom de behov insatserna avser att möta grundar sig på lokala behovsanalyser.[160]

Av betänkandet *En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet* (SOU 2021:69) framgår att det saknas utvärdering av effekter av samordningsförbundens verksamhet och evidens för de metoder som tillämpas i projekten.[161]

Sammanfattningsvis ansvarar ett samordningsförbund för att följa upp och utvärdera de åtgärder som samordningsförbundet finansierar och tillhandahåller. Uppföljning och utvärdering ska ske löpande, utifrån de mål som samordningsförbundet anger för sin verksamhet och på ett sådant sätt att behovet av tillförlitlig uppföljning på både lokal och nationell nivå säkerställs. Vidare bör uppföljning och utvärdering vara en integrerad del av verksamheten så att resultaten och erfarenheterna blir till nytta för den pågående verksamheten.

Fördelningen av ansvaret för uppföljning och utvärdering på lokal respektive nationell nivå framstår som otillfredsställande. ISF har påpekat att dagens ordning ställer orimliga krav på samordningsförbunden och skapar incitament att upphandla utvärderingar av bristfällig kvalitet i syfte att visa upp goda resultat. Såväl Socialförsäkringsutskottet som ISF har pekat på fördelar med ett samlat ansvar för uppföljning och utvärdering på nationell nivå. Nationella rådet synes arbeta med att ta fram en stödstruktur för uppföljning och utvärdering, men möter svårigheter med att följa upp och utvärdera medlemmarnas insatser via samordningsförbunden på en övergripande nivå eftersom insatserna grundar sig på lokala behovsanalyser. Avslutningsvis saknas enligt ISF en myndighet med ansvar för den nationella uppföljningen och utvärderingen.

11.3 Måste samordningsförbunden var och en för sig följa Nationella rådets rekommendation om att utveckla sin förmåga till uppföljning, behovs- och konsekvensanalys eller kan de gå samman och bygga den tillsammans?

Som framgår under punkten 11.1 ovan, har lagstiftaren utgått från att varje samordningsförbund skulle förfoga över en egen förmåga till uppföljning och utvärdering av de insatser som samordningsförbundet tillhandahåller och finansierar. Hur en sådan förmåga ska byggas upp framgår inte närmare av lagtexten eller av förarbetena.

Det finns inga juridiska hinder mot att samordningsförbunden tillsammans bygger viss förmåga eller vissa system för att uppnå FinsamL:s syfte. Så har tidigare skett vad gäller uppföljning med projektet ”Hur vet vi att det blir bättre?”, som 2012 startades av tre samordningsförbund, med stöd av Örebro

[160] SOU 2020:24. *Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess*, ss. 296-297.
[161] SOU 2021:69. *En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet*, ss. 778-779.

universitet och Socialstyrelsen.[162] Beroende på hur ett sådant samarbete utformas kommer olika regler att aktualiseras (se lite närmare om detta under punkterna 14.3 och 14.4 nedan).

12. Geografiskt område och lokaliseringsprincipen

12.1 Mot bakgrunden att samordningsförbund kan omfatta allt från en till flera kommuner, finns det en gräns för hur stort ett samordningsområde får vara?

Enligt 3 § FinsamL får Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och en eller flera regioner samt en eller flera kommuner delta som samverkande parter i verksamhet med finansiell samordning. Finansiell samordning får bedrivas endast om Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, minst en region och minst en kommun deltar. För finansiell samordning måste såväl kommun som region delta för varje del av samordningsområdet enligt 1 §. Finansiell samordning får dock bedrivas utan en region för en del av samordningsområdet, om det för denna del deltar en kommun som inte ingår i en region.

I Prop. 2002/03:132 nämns att den finansiella samordningen ska vara rikstäckande.[163] Regeringen anger även att kunskapen om hur en optimal och ändamålsenlig indelning av samverkansområdet ser ut finns på lokal nivå.[164]

I Prop. 2009/10:154 anger regeringen att det är av värde att både region (dåvarande landsting) och kommun deltar för varje sådan geografisk del för att upprätthålla den lokaliseringsprincip som gäller enligt 2 kap. 1 § KL och som innebär att kommunala åtgärder ska ha anknytning till kommunens eller regionens geografiska område eller deras medlemmar för att anses som kompetensenliga. Om t.ex. en region skulle ställa sig utanför en finansiell samordning som bedrivs inom dess geografiska område, kan det medföra en risk för att en annan region i den aktuella samordningen finansierar åtgärder som saknar anknytning till denna regions egna geografiska område.

I sin rapport Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen, menar Arbetsförmedlingen att det finns anledning att utreda ändamålsenliga samverkansformer, inklusive förslag om hur samordningsförbund kan slås ihop till större och färre samordningsförbund. Detta skulle enligt myndigheten leda till att samverkan effektiviseras och blir mer ändamålsenlig, medföra en tydligare struktur för det strategiska arbetet och skapa större enhetlighet över landet.[165]

---

[162] Mer information om projektet framgår av Föreningen NNS rapportserie 2015:2. *Hur märker vi att det blir bättre? Framväxten av indikatorer inom den finansiella samordningen*.
[163] Prop. 2002/03:132. *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, 64.
[164] Prop. 2009/10:154. *Utökad finansiell samordning, m.m.* s. 16.
[165] Arbetsförmedlingen. 2019-11-01. *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen. Rapportering i enlighet med regeringsuppdrag.*

Det finns sammanfattningsvis inte någon övre gräns för hur stort ett samordningsområde får vara men utgångspunkten är att samordningsförbundens verksamhet måste bedrivas utifrån de lokala förutsättningar som finns i ett samverkansområde och för den målgrupp som är bosatt där. Det kan dock finnas anledning att undersöka om den befintliga inledningen i samordningsförbund är ändamålsenlig. Utifrån regeringens förarbetsuttalanden bör dock en sådan undersökning ske i dialog med aktörerna på lokal nivå.

12.2 Gäller lokaliseringsprincipen för samordningsförbund?

I Prop. 2002/03:132 påpekar regeringen att finansiell samordning får bedrivas inom ett samordningsområde, som kan utgöras av en eller flera kommuner som ligger inom samma region eller begränsas till att omfatta en del av en kommun,[166] och att de samordnade resurserna ska kunna användas för insatser som ligger inom de samverkande parternas samlade ansvarsområde.[167]

I Prop. 2009/10:154 förtydligar regeringen att det är en grundprincip för den finansiella samordningen att de fyra huvudmännen ska delta för att samverkan ska bli effektiv och heltäckande, och att denna fyrpartssamverkan ska finnas för varje geografisk del av ett samordningsområde. Regeringen menar att det också är av värde att både region och kommun deltar för varje sådan geografisk del för att upprätthålla lokaliseringsprincipen, enligt vilken kommunala åtgärder ska ha anknytning till kommunens eller regionens geografiska område eller deras medlemmar för att vara kompetensenliga. En fyrpartssamverkan inom alla delar av ett samordningsområde är enligt regeringen ägnad att motverka ett åsidosättande av lokaliseringsprincipen. Vidare förtydligar regeringen att de undantag från kravet på kommunal anknytning som framgår av 1 kap. 2 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter är inte tillämpliga på finansiell samordning.[168] Enligt regeringen är utgångspunkten att den finansiella samordningen av rehabiliteringsinsatser bedrivs utifrån de lokala förutsättningar som finns i ett samverkansområde och för den målgrupp som är bosatt där.[169] I syfte att möjliggöra anpassningar till de naturliga geografiska samverkansområdena menar regeringen i propositionen att det borde vara möjligt att bilda samordningsförbund över länsgränser och föreslår därför en utvidgning (genom nuvarande 3 § FinsamL) av möjligheterna att vara medlem i ett samordningsförbund så att kommuner och regioner i olika regioner kan vara medlemmar i ett och samma samordningsförbund.[170]

Sammanfattningsvis gäller lokaliseringsprincipen för kommuner och regioner som är medlemmar i samordningsförbund. Dessutom har regeringen uttryckligen

---

[166] Se Prop. 2002/03:132. *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, s. 57.
[167] Prop. 2002/03:132. *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, s. 74.
[168] Prop. 2009/10:154. *Utökad finansiell samordning, m.m.* s. 18.
[169] Prop. 2009/10:154. *Utökad finansiell samordning, m.m.* s. 16.
[170] Prop. 2009/10:154. Utökad finansiell samordning, m.m., ss. 16-17.

angett att de undantag från lokaliseringsprincipen som enligt KBefL gäller för kommuner och regioner inte gäller för den finansiella samordningen.

12.3 Gäller lokaliseringsprincipen endast individinsatser eller också det strukturella arbetet?

Varken i FinsamL eller i förarbetena görs någon åtskillnad mellan individinsatser och strukturella insatser, utan denna uppdelning synes ha uppkommit i första hand i praktiken, genom samordningsförbundens faktiska verksamhet.[171]

I Prop. 2002/03:132 anförde regeringen att det krävs, för att målet med den samordnade rehabiliteringen ska kunna uppnås, att det skapas en struktur av rehabiliteringsaktiviteter som motsvarar målgruppens behov.[172] I propositionen påpekas också att finansiell samordning får bedrivas inom ett samordningsområde, som kan utgöras av en eller flera kommuner som ligger inom samma region eller begränsas till att omfatta en del av en kommun.[173] Vidare ska de samordnade resurserna kunna användas för insatser som ligger inom de samverkande parternas samlade ansvarsområde.[174]

Genom Prop. 2009/10:154 utvidgades möjligheterna att vara medlem i ett samordningsförbund så att kommuner och regioner i olika län kan vara medlemmar i ett och samma samordningsförbund.[175] Av propositionen framgår som nämnts att lokaliseringsprincipen gäller (se punkten 12.2 ovan), och ingen skillnad görs utifrån insatsernas karaktär.

Tolkningen är att lokaliseringsprincipen gäller som utgångspunkt för de insatser som samordningsförbund finansierar och tillhandahåller, oavsett insatsernas karaktär.

12.4 Kan ett samordningsförbund tillämpa reglerna om interkommunal samverkan?

9 kap. 37 § KL ger kommuner och regioner en möjlighet att ingå kommunal avtalssamverkan. Sådana avtal innebär att en eller flera kommuner eller regioner genom ett civilrättsligt avtal förpliktar sig att utföra frivilliga eller obligatoriska kommunala uppgifter för en eller flera andra kommuner eller regioner.[176] Bestämmelsen innebär alltså ett generellt undantag från lokaliseringsprincipen. Interkommunal avtalssamverkan kan dock inte omfatta kommunala bolag, privata aktörer eller staten.[177]

Kommunutredningen har anfört att KL:s bestämmelser om kommuner och regioner gäller som huvudregel även kommunalförbund, vilket innebär att även

---

[171] Se 2014/15:RFR13. *Finsam – en uppföljning av finansiell samordning av Rehabiliteringsinsatser*, ss. 71-72.
[172] Se Prop. 2002/03:132. *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, s. 53.
[173] Se Prop. 2002/03:132. *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, s. 57.
[174] Prop. 2002/03:132. *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, s. 74.
[175] Prop. 2009/10:154. *Utökad finansiell samordning, m.m.* s. 154.
[176] SOU 2017:77, s. 86.
[177] Jfr SOU 2017:77, s. 48.

kommunalförbund kan ingå kommunala samverkansavtal.[178] Även SKR har gjort bedömningen att kommunalförbund kan ingå som part i en överenskommelse om avtalssamverkan – under förutsättning att detta ryms inom kommunalförbundets uppdrag. SKR grundar sin bedömning på den omständighet att bestämmelserna om kommuner och regioner i KL även tillämpas för kommunalförbund, om inte annat anges eller följer av särskild reglering (se 9 kap. 2 § KL).[179] 9 kap. 2 § KL stadgar följande.

> *Om inget annat anges eller följer av bestämmelserna om kommuner och regioner i denna lag, tillämpas dessa även för kommunalförbund.*
>
> *När ett kommunalförbund har hand om en angelägenhet som det finns bestämmelser om i en särskild författning, ska den författningens bestämmelser om kommuner eller regioner tillämpas för förbundet.*
>
> *Om det i någon annan författning finns särskilda bestämmelser om kommunalförbund för ett visst ändamål, ska de tillämpas i stället för bestämmelserna i denna lag.*

Samordningsförbund anses i en del avseenden ha stora likheter med kommunalförbund. Exempelvis framgår det av Prop. 2002/03:132 att ett samordningsförbund utgör en offentligrättslig juridisk person som har egen rättskapacitet, vilket också stämmer för kommunalförbund, och att ett samordningsförbund ska ha samma möjligheter som ett kommunalförbund att t.ex. ingå avtal.[180] I Prop. 2009/10:154 förtydligas (som nämnts under punkten 12.2 ovan) att region och kommun i ett samordningsområde har att upprätthålla lokaliseringsprincipen och att de undantag från lokaliseringsprincipen som anges i 1 kap. 2 § KBefL inte tar sikte på finansiell samordning.[181]

Det är dock oklart om samordningsförbunden, likt kommuner, regioner och kommunalförbund, kan tillämpa bestämmelsen om kommunal avtalssamverkan i 9 kap. 37 § KL. Kommunutredningen gav inget svar på frågan, eftersom frågan om samverkan på andra områden än mellan kommuner och mellan regioner inte ingick i utredningens uppdrag och därför behövde ses över i annan ordning.[182] Frågan behandlas inte heller i förarbetena till bestämmelsen.

Varken lagtexten eller förarbetena ger således något svar på frågan om samordningsförbund får tillämpa reglerna om avtalssamverkan. En omständighet som talar för att samordningsförbund skulle kunna tillämpa reglerna är de

---

[178] SOU 2017:77, s. 48.
[179] SKR, 2019. *Kommunal avtalssamverkan I - prövning och tillsyn och Kommunal avtalssamverkan II – Socialtjänst*, s 8.
[180] Prop. 2002/03:132. *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, s. 80.
[181] Prop. 2009/10:154. *Utökad finansiell samordning, m.m.* s. 18.
[182] SOU 2017:77, s. 188.

förarbetsuttalandena enligt vilka ett samordningsförbund ska ha samma möjligheter som ett kommunalförbund att t.ex. ingå avtal. Det bör dock noteras att uttalandet gjordes före reglerna om kommunal avtalssamverkans tillkomst. En omständighet som talar emot att samordningsförbund skulle kunna tillämpa reglerna är avsaknaden av en bestämmelse motsvarande 9 kap. 2 § KL avseende samordningsförbund. Frågan skulle behöva klargöras, eftersom en tillämpning av bestämmelsen skulle kunna underlätta för samordningsförbunden att, under vissa omständigheter, samverka utan begränsning av lokaliseringsprincipen. En sådan samverkan skulle exempelvis kunna gälla utförandet av uppgifter avseende uppföljning och/eller utvärdering.

12.5 Hur ska arbetet i NNS och Nationella rådet ses utifrån lokaliseringsprincipen?

Nationella rådet är en samverkansgrupp på nationell nivå som behandlar frågor om finansiell samordning och tar fram rekommendationer som är av övergripande gemensamt intresse. NNS är en medlemsorganisation vars uppgifter är att vara ett språkrör för samordningsförbunden, stödja dem i deras utvecklingsarbete och vara ett forum för dialog, erfarenhetsutbyte, kunskapsspridning och gemensamt lärande.

Lokaliseringsprincipen gäller för kommuner och regioner och innebär att de intressen som kommunen eller regionen vill tillgodose ska vara knutna – lokaliserade – till kommunen eller regionen.[183]

Bedömningen är att lokaliseringsprincipen träffar kommuner och regioner, inte medlemsorganisationer och deras aktiviteter, innebärande att de sistnämnda får bedriva sin verksamhet utan några geografiska begränsningar.

12.6 Hur ska medlemmarna i samordningsförbundet förhålla sig till att de själva omfattar det lokala, det regional och det nationella samt att förutsättningarna för de uppdrag och ansvarsområden som medlemmarna har, skapas på nationell nivå och därför kräver förmåga att nå till alla nivåer för att uppnå förändring?

I Prop. 2009/10:154 har regeringen påpekat att det är av värde att lokaliseringsprincipen upprätthålls,[184] och att utgångspunkten är att den finansiella samordningen av rehabiliteringsinsatser bedrivs utifrån de lokala förutsättningar som finns i ett samverkansområde och för den målgrupp som är bosatt där. Bedömningen är att på lokal nivå finns kunskapen om vilka insatser som behöver vidtas samt hur en optimal och ändamålsenlig indelning av samverkansområdet ser ut.[185]

---

[183] Se 2 kap. 1 § KL.
[184] Prop. 2009/10:154. *Utökad finansiell samordning, m.m.* s. 18.
[185] Prop. 2009/10:154. *Utökad finansiell samordning, m.m.* s. 16.

Enligt ISF Rapport 2019:1 styr regeringen vilka målgrupper de statliga myndigheterna ska verka för att samordningsförbunden prioriterar.[186]

Samordningsförbunden riktar i sin tur insatser mot målgruppen, utifrån de lokala behov och förutsättningar och parternas överenskommelse (se punkten 7.3 ovan).

Samordningsförbunden har också möjlighet att ge återkoppling och påverka på nationell nivå, bl.a. genom NNS (i egenskap av språkrör och remissinstans).

12.7 Skulle ett nationellt samordningsförbund kunna inrättas?

I Prop. 2002/03:132 nämns att avsikten är att den finansiella samordningen ska vara rikstäckande.[187]

I Prop. 2009/10:154 påpekar regeringen att det är av värde att lokaliseringsprincipen upprätthålls.[188] Vidare anges att det, med hänsyn till det kommunala självstyret, är frivilligt för kommuner och regioner att vara medlemmar i samordningsförbunden.[189]

I slutbetänkandet Unga som varken arbetar eller studerar - statistik, stöd och samverkan ("**SOU 2013:74**") anmärktes att det kunde vara problematiskt att samordningsförbunden inte fanns i samtliga av landets kommuner. Utredningen nämnde att en eventuell lösning kunde vara att göra deltagande samordningsförbund obligatoriskt i samtliga kommuner, men kom fram till att frivilligheten var en fördel för att skapa goda förutsättningar för samverkan.[190]

I förstudien *FINSAM:s roll i framtidens välfärd - En nationell ESF-finansierad förstudie inför ett utvecklingsarbete inom området finansiell samordning* anges som ett utvecklingsområde att samordningsförbund behöver finnas i samtliga kommuner,[191] vilket också är en uttalad målsättning för Nationella rådet.[192]

Det har varit lagstiftarens intention att samordningsförbundens verksamhet skulle bedrivas utifrån lokala förutsättningar och behov, vilket talar emot att det skulle vara ändamålsenligt att inrätta ett nationellt samordningsförbund enligt FinsamL. Det har också varit lagstiftarens intention att kommuners och regioners deltagande i samordningsförbund skulle vara frivilligt. Det noteras dock att flera skrifter pekar på att det kan vara problematiskt att samordningsförbunden inte finns i samtliga kommuner. Därutöver har Arbetsförmedlingen uttalat att det

---

[186] ISF Rapport 2019:1. *Samordningsförbundens verksamhet och organisering*, s. 16.
[187] Se exempelvis Prop. 2002/03:132. *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, s. 81.
[188] Prop. 2009/10:154. *Utökad finansiell samordning, m.m.* s. 18.
[189] Prop. 2009/10:154. *Utökad finansiell samordning, m.m.* s. 105.
[190] SOU 2013:74. *Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan*, s. 261.
[191] SKR, 2016. *FINSAM:s roll i framtidens välfärd. En nationell ESF-finansierad förstudie inför ett utvecklingsarbete inom området finansiell samordning*, s. 5.
[192] https://www.finsam.se/nationella-radet. Besökt 2022-04-11.

finns ett behov av att utreda möjligheten slå ihop samordningsförbund till större och färre samordningsförbund (se närmare om detta under punkten 12.1 ovan).

13. Kunskapsutveckling

13.1 Kan ett samordningsförbund bidra till kunskapsutveckling?

Frågan behandlas inte uttryckligen i FinsamL eller i förarbetena.

Som framgår under punkten 8.1 ovan nämnde regeringen i Prop. 2002/03:132 att det ingick i samordningsförbundens uppdrag att genomföra en del utvecklingsinsatser, såsom kartläggning och analys av behov, problem och flaskhalsar i de olika systemen med syfte att utveckla och skapa en struktur för de insatser som kan bedrivas inom ramen för den finansiella samordningen, analys- och utvecklingsarbete i syfte att åtgärda aktuella problem och flaskhalsar, utveckling och implementering av metoden gemensam individuell handlingsplan, finansiering och utveckling av särskilda insatser, och även utbildnings- och informationsinsatser.[193]

I SOU 2013:74 noterade utredningen att ett utvecklat uppföljningssystem är grunden för ökad kunskap om de insatser som ges inom ramen för samordningsförbunden. Enligt utredningen bör, utöver utvecklad uppföljning, även systematisk utvärdering och kunskapsutveckling främjas, och arbetet för att utveckla och systematisera kunskapen om insatser inom ramen för samordningsförbunden kan därför intensifieras och utvecklas i syfte att öka kunskapen om insatsernas resultat och effekter.[194]

I 2014 års uppföljning angavs att samordningsförbundens strukturinriktade insatser bl.a. syftar till att öka kunskapen om olika gruppers behov.[195]

Ovan talar för att ett samordningsförbund kan, på olika sätt, bidra till kunskapsutveckling. Ett sådant bidrag måste dock vara förenligt med såväl FinsamL som annan eventuell tillämplig lagstiftning, såsom GDPR och OSL.

14. Samarbete och erfarenhetsutbyte

14.1 Hur ser FinsamL på samordningsförbundens möjligheter till samarbete mellan samordningsförbund och eller andra aktörer med liknande mål och syfte?

FinsamL behandlar inte samordningsförbundens möjligheter till samarbete sinsemellan eller med andra aktörer. Utgångspunkten är därför att det är tillåtet för samordningsförbund att samarbeta med andra samordningsförbund eller

---

[193] Prop. 2002/03:132. *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, ss. 52-54.
[194] SOU 2013:74, s. 247.
[195] 2014/15:RFR13. *Finsam – en uppföljning av finansiell samordning av Rehabiliteringsinsatser*, s. 71.

andra aktörer. Ett sådant samarbete måste dock vara förenligt med tillämplig lagstiftning, se mer om detta nedan.

14.2 Kan samordningsförbunden utbyta erfarenheter? Hur vet medlemmarna vad som är tillåtet och otillåtet erfarenhetsutbyte?

Varken FinsamL eller förarbetena behandlar frågan. Utgångspunkten bör därför vara att erfarenhetsutbyte är tillåtet, inom de gränser som tillämplig lagstiftning sätter. En sådan lagstiftning kan exempelvis vara den lagstiftning som syftar till att skydda den enskildes integritet, såsom GDPR eller OSL. Erfarenhetsutbyte som sker på ett generellt plan, och inte på individnivå, bör generellt sett vara tillåtet och även kunna bidra till att uppnå lagens syfte.

14.3 Kan ett samordningsförbund köpa en tjänst av ett annat samordningsförbund eller en enskild medlem?

Frågan regleras inte i FinsamL.

I Prop. 2002/03:132 nämns att de samordnade resurserna får användas för insatser som ligger inom de samverkande parternas samlade ansvarsområde, och att avgörande för vilka åtgärder som kan finansieras av samordningsförbundet är om insatserna är förbehållna personer i målgruppen för finansiell samordning.[196]

Av Handboken framgår vidare att en samverkande part kan välja att köpa in en tjänst från en utomstående aktör som utför rehabiliteringsinsatsen, i vilket fall samordningsförbundet betalar parten för den upphandlade insatsen.[197] I Handboken anses också att ett samordningsförbund kan anställa personal för den egna administrativa verksamheten eller projekt, eller också köpa tjänsterna av någon av parterna.[198] Istället för att köpa tjänster från parterna kan även ett samordningsförbund enligt Handboken medverka i parternas upphandling av leverantörer för att sedan kunna avropa varor och tjänster från dem.[199]

Ett samordningsförbund utgör som tidigare nämnts en egen juridisk person, och har som utgångspunkt möjlighet att köpa tjänster från andra parter, oavsett vilka dessa är. Vissa begränsningar kan dock aktualiseras, t.ex. avseende vilka åtgärder ett samordningsförbund enligt FinsamL får finansiera eller vilka köp som måste föregås av annonsering och konkurrensutsättning enligt upphandlingslagstiftningen.

---

[196] Prop. 2002/03:132. *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, s. 74.
[197] Handboken, s 16.
[198] Handboken, s 43.
[199] Handboken, s 64.

14.4 Kan samordningsförbund samarbeta för att uppnå effektivare resursanvändning?

Varken lagen eller förarbetena behandlar frågan. Ett syfte med lagen är att uppnå en effektivare resursanvändning, vilket talar för att ett sådant samarbete som utgångspunkt bör vara förenligt med lagen. Vid ett sådant samarbete har dock samordningsförbunden dels att iaktta FinsamL, dels också att iaktta andra tillämpliga lagar och regler. Om samarbetet rör icke-ekonomiska tjänster omfattas inte det av upphandlings-, konkurrens- eller statsstödsreglerna. Om samarbetet rör en tjänst som erbjuds mot ersättning på en marknad, kommer exempelvis regelverken avseende statsstöd och offentlig upphandling att aktualiseras. Det kan dock finnas undantag, såsom bestämmelserna i 3 kap. 17 och 18 §§ LOU (de s.k. Hamburgsamarbetena), som möjliggör samarbeten mellan upphandlande myndigheter på ett sätt som inte omfattas av upphandlingsreglerna. Undantaget gäller sådan upphandling som syftar till att upprätta eller reglera formerna för ett samarbete mellan myndigheterna som ska säkerställa att de offentliga tjänster som myndigheterna ska utföra tillhandahålls för att uppnå myndigheternas gemensamma mål. För att undantaget ska vara tillämpligt krävs att samarbetet styrs endast av överväganden som hänger samman med allmänintresset, att myndigheterna på den öppna marknaden utövar mindre än 20 procent av den verksamhet som berörs av samarbetet, att sådana avtal ingås enbart mellan offentliga enheter utan inblandning av någon privat part och att ingen privat leverantör ges någon fördel i förhållande till sina konkurrenter. Samarbetet kännetecknas av att alla parter deltar och har ömsesidiga skyldigheter, vilket leder till ömsesidiga synergieffekter. Alla parter behöver dock inte delta i samma utsträckning, utan samarbetet kan grundas på uppgiftsdelning eller på ett visst mått av specialisering.[200] Undantaget skulle därför kunna vara tillämpligt för samordningsförbund som samarbetar för att uppnå sina gemensamma mål. För att närmare veta vilka regler och eventuella undantag som kan bli tillämpliga, behöver dock samordningsförbunden först bestämma på vilket sätt och under vilka villkor ett eventuellt samarbete kan komma att ske.

En form av samarbete mellan samordningsförbund som identifierades vid Socialförsäkringsutskottets uppföljning är olika nätverk, dels NNS på nationell nivå, dels flera regionala nätverk som fungerar som forum för samordningsförbundens diskussioner om ekonomi, revision, information och gemensamma kompetensutvecklingsinsatser. Vissa av dessa nätverk syftar enlig utredningen till att utveckla arbetet och göra det effektivare, bl.a. genom gemensamma resurspersoner, utbildningar, webbplats och utbyte av erfarenheter.[201]

---

[200] Upphandlingsmyndigheten. Rapport 2017:3. *Offentlig avtalssamverkan – om s.k. Hamburgsamarbeten och inköpscentralers möjlighet att bedriva grossistverksamhet*, s. 43.
[201] 2014/15:RFR13. *Finsam - en uppföljning av finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser*, s. 53.

Sammanfattningsvis är utgångspunkten att samordningsförbund får samarbeta för att uppnå FinsamL:s syfte. Ett sådant samarbete kan se ut på olika sätt och beroende på vald form av samarbete kan (delvis) olika regler behöva iakttas.

14.5 Kan samordningsförbunden stötta varandra med olika spetskompetens?

Varken FinsamL eller förarbetena behandlar frågan. Ett syfte med lagen är att uppnå en effektivare resursanvändning,[202] vilket talar för att det skulle kunna vara ändamålsenligt för samordningsförbunden att stötta varandra med olika spetskompetens, beroende på hur ett sådant samarbete skulle se ut. Viktigt att notera är att samordningsförbunden, vid ett sådant samarbete, dels har att iaktta FinsamL, dels kan behöva iaktta andra lagar och regler. Om samarbetet rör icke-ekonomiska tjänster omfattas inte den av upphandlings-, konkurrens- eller statsstödsreglerna. Om spetskompetensen i fråga utgör en tjänst som erbjuds mot ersättning på en marknad, kan exempelvis regelverken avseende statsstöd och offentlig upphandling komma att aktualiseras. Det finns dock undantag, såsom de ovannämnda Hamburgsamarbetena. Det kan noteras att Upphandlingsmyndigheten anger samarbeten om specialisttjänster, såsom samarbeten som innebär ett byte av samma slags specialisttjänster över tid, som exempel på vad Hamburgsamarbeten kan omfatta.[203] För att närmare veta vilka regler och eventuella undantag som kan bli tillämpliga, behöver samordningsförbunden först klargöra på vilket sätt och under vilka villkor en eventuell resursdelning kan komma att ske.

Det bedöms således vara möjligt för samordningsförbunden att utbyta specialisttjänster. Beroende på omständigheterna skulle ett sådant utbyte kunna undantas från upphandlingsreglerna.

14.6 Hur ska samordningsförbunden förhålla sig till Statens servicecenters uppdrag och organisering?

Statens servicecenter är en statlig myndighet som lyder under Finansdepartementet. Myndigheten har till uppgift att efter överenskommelse med myndigheter under regeringen tillhandahålla tjänster som gäller administrativt stöd åt myndigheterna. Myndigheten får även tillhandahålla tjänster som gäller administrativt stöd åt andra än myndigheter i enlighet med de överenskommelser som myndigheten har övertagit från Kammarkollegiet.[204]

Vidare ska Statens servicecenter ingå serviceavtal med de myndigheter som regeringen bestämmer om att för dessa myndigheters räkning utföra uppgifter enligt lagen (2019:212) om viss gemensam offentlig service.[205] Myndigheten får

---

[202] 1 § FinsamL.
[203] Upphandlingsmyndigheten. Rapport 2017:3. *Offentlig avtalssamverkan – om s.k. Hamburgsamarbeten och inköpscentralers möjlighet att bedriva grossistverksamhet*, s. 78.
[204] 1 § förordning (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter.
[205] Se 1 och 2 §§ förordning (2015:665) om statliga myndigheters användning av Statens servicecenters tjänster.

även ingå serviceavtal med andra myndigheter.[206] Av förarbetena framgår att det inte bör finnas något hinder mot att andra myndigheter frivilligt ingår serviceavtal med Statens servicecenter och deltar i samverkan vid servicekontoren, och att det inte heller bör finnas något hinder mot att andra statliga myndigheter frivilligt ingår avtal med varandra, med en kommun eller ett landsting om tillhandahållande av service.[207] Det framgår dock endast uttryckligen av lagen (2019:212) om viss gemensam offentlig service att statliga myndigheter och en kommun eller en region får ingå serviceavtal.[208] Samordningsförbund omnämns inte i lagen eller i förarbetena.

Utifrån ovan bör det vara möjligt för ett samordningsförbund att på frivillig väg ingå serviceavtal med Statens Servicecenter och delta i samverkan vid servicekontoren. Det bör dock noteras att frågan inte uttryckligen berörs varken i lagtexten eller i förarbetena, vilket innebär att denna slutsats är förenad med osäkerhet.

15. Välfärd i samverkan

15.1 Finns det juridiska hinder mot att Nationella rådet går ISF till mötes och knyter experter till sig för att stötta samordningsförbunden i arbetet med uppföljning, utvärdering och analys?

Vi kan inte se några generella juridiska hinder mot att Nationella rådet följer ISF:s förslag i detta avseende och noterar att Försäkringskassan har angett sig vara positiv till att ta initiativ till dialog i Nationella rådet om hur förslaget skulle kunna tillämpas, Enligt Försäkringskassan kan dock Nationella rådet inte kan ge stöd i enskilda upphandlingar eftersom rådet inte har en sådan funktion (se mer om ISF:s förslag och Försäkringskassans svar till detsamma under punkten 7.2 ovan). Vi saknar närmare kännedom om Nationella rådets verksamhet och eventuella begränsningar kopplade därtill. Sådana begränsningar bör dock kunna tas bort genom en överenskommelse mellan Nationella rådets medlemmar.

15.2 Skulle NNS kunna gå ISF till mötes och vara den aktör som knyter forskare till sig för att stötta samordningsförbunden i sitt arbete med uppföljning, utvärdering och analys samt med att nå högre grad av evidensbaserat arbete?

Vi kan inte heller se några generella juridiska hinder mot att NNS knyter forskare till sig för att stötta samordningsförbunden i sitt arbete med uppföljning, utvärdering och analys eller med att nå högre grad av evidensbaserat arbete. NNS är en ideell förening och har därför att följa sina stadgar. Enligt sina stadgar har NNS bland annat som ändamål att ”med hög kompetens bidra till

[206] 2 § förordning (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter.
[207] Prop. 2018/19:47, s. 19.
[208] 1 § lagen (2019:212) om viss gemensam offentlig service.

utvecklingen av medlemmarnas verksamhet",[209] vilket skulle kunna uppnås genom att knyta till sig forskare enligt ovan.

15.3 Skulle samordningsförbunden kunna hitta en samarbetsform med lärosäten och andra offentligt finansierade aktörer (med liknande mål och syfte) för ökad förmåga till erfarenhetsutbyte, stöd, uppföljning, effektivare resursanvändning, kunskapsutveckling?

Frågan behandlas inte i FinsamL eller i förarbetena. Viktigt att notera är att samordningsförbunden, vid inrättandet av sådana samarbeten, dels har att iaktta FinsamL, dels kan också behöva iaktta andra lagar och regler. Om samarbetet rör icke-ekonomiska tjänster omfattas inte det av upphandlings-, konkurrens- eller statsstödsreglerna. Om samarbetet däremot innebär en anskaffning av ekonomiska tjänster som erbjuds på en marknad, kommer regelverken avseende statsstöd och offentlig upphandling att aktualiseras. Det kan dock finnas undantag, se punkten 14.5 ovan. För att närmare veta vilka regler och eventuella undantag som kan bli tillämpliga i det enskilda fallet, behöver dock samordningsförbunden först ha klart för sig vilken part ett samarbete ska inrättas med och i vilket syfte.

Det kan noteras att samarbeten med lärosäten synes ha skett tidigare, exempelvis avseende uppföljning av samordningsförbundens verksamhet (se närmare om detta under punkten 11.3 ovan). Vi saknar dock närmare kännedom om hur dessa var utformade.

15.4 Får samordningsförbunden på något sätt ansluta sig till eller samarbeta med, köpa tjänst av en aktör som ägs och drivs av ett eller flera universitet?

I Prop. 2002/03:132 har regeringen uttalat att det är lämpligt att fristående expertis anlitas i utvärderingsarbetet. Sådan fristående expertis kan enligt regeringen vara universitet och högskolor eller konsulter.[210]

ISF har i en rapport från 2011 konstaterat att det krävs som regel att de som genomför utvärderingar har forskarkompetens för att utvärderingarna ska hålla godtagbar kvalitet. I rapporten anger ISF bl.a. att det står samordningsförbunden fritt att anlita någon utomstående instans för att genomföra utvärderingar.[211]

Eftersom ett samordningsförbund utgör en egen juridisk person, har samordningsförbunden en juridisk möjlighet att samarbeta med eller köpa tjänster från andra aktörer. Att samordningsförbund anlitar fristående expertis (såsom universitet) för att genomföra utvärderingar har av såväl regeringen som ISF ansetts vara såväl tillåtet som lämpligt. I övrigt hänvisas till punkt 15.3 ovan avseende samarbeten/köp.

---

[209] NNS stadgar, reviderade 2020-09-25.
[210] Prop. 2002/03:132. *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, s. 102.
[211] ISF, Rapport 2011:14. *Stöd för utvärdering av samordningsförbundens insatser, s.* 23.

15.5 Kan NNS stå för ägandet av en samlande/samordnande funktion genom att växla upp det stöd som de ger idag?

Svaret på frågan kommer att bero på vad som avses med samlande/samordnande funktion. Generellt sett finns det inga juridiska hinder mot att NNS förstärker sitt stöd till samordningsförbunden, om och i den mån ett sådant stöd kan anses vara förenligt med NNS stadgar. Vid behov får givetvis NNS medlemmar komma överens om att ändra stadgarna.

Stödet får dock inte innebära något avsteg från FinsamL. Exempelvis måste fortfarande varje samordningsförbund kunna besluta vilka insatser samordningsförbundet ska finansiera för att uppnå FinsamL:s syfte, utifrån de lokala förutsättningar som finns i samverkansområdet och för den målgrupp som är bosatt där.

15.6 Finns det något som hindrar att medlemmarna i ett samordningsförbund välkomnar forskare att studera de insatser som finansieras av samordningsförbundet förutsatt att forskarna ej finansieras av förbundsmedel?

Vi kan inte se några juridiska hinder mot att ett samordningsförbund låter forskare studera de insatser som samordningsförbundet finansierar. Det finns dock regler som samordningsförbundet i en sådan situation måste iaktta, däribland regler som är avsedda att skydda den enskildes integritet (såsom GDPR och OSL). Exempelvis får uppgifter som omfattas av sekretess enligt OSL endast delas med andra om med stöd av en sekretessbrytande grund. Om forskarens studier bidrar till utvärderingen av samordningsförbundets insatser, är ett sådant agerande dessutom helt i linje med regeringens och ISF:s rekommendationer (se närmare om detta under punkten 15.4 ovan).

ARBETET FRAMÅT

16. Översyn av FinsamL och pågående reformering av Arbetsförmedlingen

Det har, som framgår ovan i denna rapport, framförts i ett antal skrivelser att det finns ett behov av att se över FinsamL. I skrivelsen Se över Finsam för att säkra och utveckla stödet till individen i behov av stöd av flera aktörer[212] anför SKR att regeringen bör ta initiativ till en bred översyn av finsamlagstiftningen; att en skyndsam hantering är särskilt påkallad utifrån reformeringen av Arbetsförmedlingen som ska vara genomförd 2022; och att en sådan översyn behöver ske i dialog och nära samarbete med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, SKR, kommuner, regioner, samordningsförbunden samt ISF. Vägledande för översynen bör enligt SKR vara ändamålsenliga insatser för individer, gemensamt ansvarstagande mellan kommuner, regioner och myndigheter samt förenkling och effektivisering. SKR nämner också vissa delar som översynen särskilt bör fokusera på, såsom en kartläggning av den potentiella och faktiska målgruppen för den finansiella samverkan fram till idag, förslag på hur de ingående parternas medverkan i samordningsförbund kan säkras och utvecklas i framtiden, förslag på lagstiftning som möjliggör för parterna att på ett rättssäkert sätt dela information och ha gemensamt dokumentationsmaterial, m.m.[213]

I sin promemoria Vissa lagförslag med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet (Ds 2021:7) föreslår regeringen en reform av Arbetsförmedlingen och den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Vad samordningsförbunden angår anges i promemorian att såväl det s.k. förstärkta samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan avseende sjukskrivna och unga som uppbär aktivitetsersättning som Arbetsförmedlingens uppdrag att delta i samordningsförbund ska finnas kvar, och att en väl fungerande operativ samverkan är grunden för detta arbete.[214]

I sitt remissvar[215] anger Arbetsförmedlingen (i den del som berör samordningsförbund) att förslagen innebär att myndigheten ska gå från att tillhandahålla insatser för individen i egen regi till att i högre utsträckning besluta, bedöma och tillhandahålla upphandlade insatser, och att en sådan förflyttning skapar svårigheter med att uppfylla lagstiftarens intentioner avseende den särskilda samverkansformen i FinsamL. Lagstiftningen bygger på att Arbetsförmedlingen bidrar aktivt på lokal och regional nivå med

---

[212] SKR, 2020. Dnr 20/00029. *Se över Finsam för att säkra och utveckla stödet till individen i behov av stöd av flera aktörer*.
[213] SKR, 2020. Dnr 20/00029*. Se över Finsam för att säkra och utveckla stödet till individen i behov av stöd av flera aktörer*, s. 1.
[214] Ds 2021:27. *Vissa lagförslag med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet*, s. 32.
[215] Arbetsförmedlingen, 2021. Dnr Af-2021/0069 6780. *Remissyttrande: Vissa lagförslag med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet*, Ds 2021:27.

personalresurser och det reformerade systemet medför vissa begränsningar i vad myndigheten kan utföra i egen regi i förhållande till leverantörer, vilket riskerar att tillämpning av lagen inte fungerar som det är tänkt. Myndigheten menar därför att lagstiftningen behöver ses över, så att möjligheten att samverka med kommuner och andra samarbetspartners kvarstår. Detsamma gäller uppdraget i Arbetsförmedlingens instruktion att samverka genom samordningsförbund.[216]

17. Motioner till riksdagen

Två motioner som syftar till att uppnå en förändring i FinsamL är under behandling hos riksdagen.

Den ena motionen (2021/22:3868) framhåller att det finns upplevda hinder för att den finansiella samordningen ska kunna utvecklas och lyftas till nästa steg, och att dessa behöver undanröjas. Enligt motionen bör regeringen och riksdagen, tillsammans med samordningsförbunden, lära sig mer om hur verksamheten utvecklas och vad som redan görs för att underlätta samordning och individens väg framåt mot arbete och egen försörjning. I arbetet bör även ingå att utforska där myndigheter och individer upplever att samordningen fungerar väl men också ta fram underlag för att ta samordningsförbunden vidare och hur denna samverkansstruktur kan användas på fler områden. För att underlätta samverkan mellan huvudmän är det enligt motionen angeläget att se över lagstiftningar och regelverk.[217]

I den andra motionen (2021/22:495) uppmanas regeringen att återkomma med förslag för att säkerställa att fler får tillgång till samordningsförbundens insatser och att samordningsförbundens insatser blir tillgängliga i alla landets kommuner. Därutöver uppmanas regeringen att återkomma med förslag om tydliga samverkansuppdrag, långsiktiga former för samordnade insatser och tydligare styrning av samordningsförbunden.[218]

18. Om möjligheten att i väntan på en lagändring genomföra testverksamhet/få ett riktat uppdrag avseende vissa specifika projekt

I väntan på en eventuell lagändring har samordningsförbunden som utgångspunkt att förhålla sig till de regler som gäller för deras verksamhet.

Ett riktat uppdrag skulle således endast kunna genomföras under förutsättning att det är förenligt med gällande regelverk. Möjliga hinder mot ett uppdrag riktat till alla samordningsförbund i Sverige skulle exempelvis kunna vara lokaliseringsprincipen (se mer om detta under punkten 12), men även de

[216] Arbetsförmedlingen, 2021. Dnr Af-2021/0069 6780. Remissyttrande: Vissa lagförslag med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet, Ds 2021:27, s 15.
[217] Motion till riksdagen 2021/22:3868 av Eva Lindh m.fl. (S).
[218] Motion 2021/22:495 av Ida Gabrielsson m.fl. (V).

begränsningar som finns i regeringens och myndigheternas möjligheter att bestämma inriktning för samordningsförbundens verksamhet (se mer om detta under punkten 7.3).

Ett alternativ skulle kunna vara att rikta ett regeringsuppdrag mot NNS. Exempelvis deltar NNS, tillsammans med flera samordningsförbund och i samverkan med myndigheter, i uppdraget ”Stoppa våldet” i syfte att förbättra upptäckten av våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck, sexuellt våld samt med att förmedla adekvata insatser mot detta. Av Socialstyrelsens genomförandeplan för uppdraget framgår att Socialstyrelsens tillhandahållande och kvalitetssäkring av kompetensstöd ska ske i samråd med NNS och SKR.[219] Vidare anges i genomförandeplanen att samordningsförbund kan vara en möjlig part för samverkan på lokal och regional nivå.[220]

En testverksamhet likt den som tidigare bedrevs inom ramen för Socsam skulle kunna vara en möjlighet, under förutsättning att en temporärlagstiftning inrättas (se mer om detta under punkten 4.3 ovan).

19. Frågor, kommentarer och förslag som har tillkommit under utredningens gång

Under utredningens gång har övriga samordningsförbund i Sverige visat intresse för utredningen och bidragit med stöd, kommentarer, frågor och förslag till SCÖ. En del kommentarer, frågor och förslag (vissa från SCÖ och andra från andra samordningsförbund) har således tillkommit under utredningens gång. En del av dessa är av ideologisk och/eller politisk karaktär och hanteras lämpligast i ett annat sammanhang än denna utredning, men skulle kunna utredas ytterligare. Dessa återges nedan.

- Myndigheternas specialisering säkerställer att många, men inte alla, får den hjälp de behöver. Är avsikten att samordningsförbund ska bedriva egen verksamhet för att fylla tomrummen mellan specialiserade myndigheter, fristående från de samverkande parterna? Hur kan detta ske när samordningsförbunden inte har något mandat att agera utanför parternas samlade ansvarsområden? Ska de samverkande parterna istället ansvara för att samverka så att samordningsförbunden får en möjlighet att synkronisera arbetet och undvika överlappning? Skulle gemensamma konsekvensanalyser kunna säkerställa att alla aktörer bidrar till att människan upplever att den får rätt hjälp och att den svenska välfärden inte innehåller några organisatoriska mellanrum? Just nu ställs samordningsförbunden inför omöjliga uppgifter, såsom när de

[219] Socialstyrelsen, *Myndighetsgemensam genomförandeplan gällande uppdraget att ge kompetensstöd för arbete mot våld i nära relationer m.m.*, Artikelnummer 2020-11-7033, s. 3.
[220] Socialstyrelsen, *Myndighetsgemensam genomförandeplan gällande uppdraget att ge kompetensstöd för arbete mot våld i nära relationer m.m.*, Artikelnummer 2020-11-7033, s. 18.

uppmuntras att arbeta såväl systemorienterat som personorienterat och värdeskapande.

- Svensk förvaltning har länge strävat efter specialisering och renodling av varje enskild myndighets uppdrag. Detta leder till enheter som i sin tur skapar gränsdragning och till slut mellanrum. Är avsikten med samordningsförbunden att medlemmarna ska bedriva verksamhet för att fylla dessa mellanrum eller snarare att få medlemmarna (och andra) att närma sig varandra så att de "klickar i varandra" likt pusselbitar i ett pussel - allt i syfte att varje individ i behov av samhällets tjänster ska kunna få det stöd de efterfrågar utan att riskera att hamna i glapp och mellanrum? Är målet att var och en ska uppleva sömlösa och värdeskapande kluster av tjänster som tar hänsyn till helheten och fungerar smidigt?

- Nationella rådets tolkning av reglerna synes grunda sig på Försäkringskassans juristers tolkning av reglerna och av samordningsförbundens uppdrag, vilket enligt uppgift sker från socialförsäkringsbalkens och Försäkringskassans perspektiv. Kan det finnas risk att samordningsförbunden får en snedvriden tolkning av sin uppgift eftersom tolkningen utgår från en statlig myndighets perspektiv, när FinsamL ska tolkas och tillämpas utifrån statlig, regional och kommunal rättslogik?

- I Sverige råder viss skillnad mellan statlig, regional och kommunal rättslogik. Och i ett Samordningsförbund möts alla dessa tre. Samordningsförbunden saknar också tillsyningsmyndighet med uppgift att skriva föreskrifter eller direktiv. Hur ska då FinsamL tolkas? Kan det rentav vara så att det finns anledning att se förbundsarenan som en utvecklings- och testmiljö även för denna dimension av samverkan?

- ISF:s utvärdering från 2019 visar att samordningsförbund gör skillnad, bl.a. genom att andelen män som lämnar Arbetsförmedlingen för arbete ökar. Varför skiljer sig resultaten mellan män och kvinnor?

- Skulle 1 § i FinsamL enligt vilken finansiell samordning får bedrivas för att uppnå en effektivare resursanvändning kunna tolkas som att det är att föredra att samordna och synkronisera alla finansiella medel med samma mål och syfte för att uppnå snabbare, mer långsiktigt hållbara och mer omfattande resultat och effekter? Om ja, skulle detta då kunna omfatta andra finansiärer såsom Vinnova, Forte, ESF, Tillväxtverket, DUA med flera, så att hela samhällets resurser ska samverka?

- Vissa samordningsförbund har visat att samordningsförbund kan göra stor skillnad lokalt och snabbt och effektivt fungera som en arena för att hantera både akuta och mer specifikt avgränsade utmaningar som långsiktig innovation och kunskapsutvecklande gemensamt ägande av

samordnade tjänster. Eftersom samordningsförbundens medel begränsas av den part som är beredd att satsa minst hämmas vissa samordningsförbund vars vissa medlemmar skulle vilja öka samordningsförbundets medel. Hur är detta förenligt med målsättningen att samordningsförbundens verksamhet ska anpassas efter lokala behov och förutsättningar?

- Hur skulle FinsamL kunna ändras eller tillämpas för att säkerställa att medlemmarnas insatser visserligen ges lokalt, men att samordning och utveckling för att nå samordning, samverkan och ett effektivare sätt att nyttja samhällets resurser sker lokalt, regionalt och på nationell nivå. Det finns mycket forskning som visar på dessa utmaningars generiska art och det finns många delar i ett samordningsförbunds uppdrag som med fördel skulle kunna koordineras på annat sätt än avgränsat till samverkansområdena.

- Samhället skulle vinna på att låta samordningsförbunden lägga till möjligheten att koordinera den finansiella samordningen mer fritt utöver grundtilldelningen, dels genom att tillåta samverkansparterna att investera i samverkan om de så önskar, dels genom att uppmuntra att medel kombineras från andra finansiärer med samma mål och syfte. Istället öronmärks små och korta volymer av medel till en rad nya samverkansformer, vilket skapar förvirring.

- Uppdraget att samverka och samordna ges till många olika aktörer, i olika sammanhang och syften. Skulle det istället vara möjligt att ge parterna en arena för just samordning, och att denna arena i sin tur skulle kunna inrymma flera frågor och perspektiv? Då skulle möjligen en mer sammanhållen helhet kunna koordineras.

- Kan samordningsförbunden, utifrån behovet av ett mer datadrivet och innovativt arbetssätt, användas som någon form av gemensam forsknings- och utvecklingsavdelning för samverkansmedlemmarna? Skulle en lagändring kunna göra det möjligt för samverkansmedlemmarna att satsa på gemensamma utvecklingsinsatser genom test i förbundsarenan?

- Skulle det vara möjligt att införa en organisation som ges rätten att testa och aggregera kunskap för att i nästa steg kunna implementera denna kunskap som ordinarie tjänster till samhället? Det är just förmågan till analys och helhetstänk med individen i centrum, en bro mellan kunskap och praktik, som är nödvändig.

- Regeringen har uttalat att det är angeläget att en effektiv samverkan sker utifrån lokala behov och förutsättningar. Detta blir motsägelsefullt eftersom tre av fyra parter styrs utifrån regionala och nationella förutsättningar. Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens lokala

kontor kan inte längre välja att agera utifrån den lokala kontexten. Därför måste samordningen ske på alla nivåer.

- Med tanke på att styrelseledamöterna i ett samordningsförbund är politiskt tillsatta, hur kommer det sig att påverkansarbete, systemutveckling och utveckling av FinsamL, liksom en stabilare konstruktion för ekonomisk trygghet kopplad till en sammanhållen och aktiv rehabiliteringsprocess, inte uttryckligen ingår i ledamöternas uppdrag?
- I dagens samordningsförbund är den lokala och regionala politiken representerade. Hur kan FinsamL utvecklas så att också den nationella politiken tydligt kommer med i kedjan av samordning och samverkan?
- Är finansiell samordning av ersättning till individen möjlig för att uppnå test av mer sömlösa flöden? Forskning visar att parallella insatser och en sammanhållen planering, liksom en stabilare konstruktion för ekonomisk trygghet kopplad till en sammanhållen och aktiv rehabiliteringsprocess, är mycket positiva faktorer för att nå målet anställning.
- Hade uppföljningen kunnat bli bättre om de samverkande parterna genom samordningsförbunden hade ett gemensamt ansvar för utvecklingen och förvaltningen av ett uppföljningssystem och genom samordningsförbunden ägde uppgiften att utvärdera och analysera samverkans effekter?

***

Käll- och referensförteckning

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 1996/97:63. *Samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration m.m.*

Prop. 1997/98:165. *Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet*

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

Prop. 2007/08:1. *Budgetproposition för 2008*

Prop. 2009/10:154. *Utökad finansiell samordning, mm*

Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*

Prop. 2011/12:1. *Budgetpropositionen för 2012. Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp*

Prop. 2018/19:47. *Samlad struktur för tillhandahållande av lokal statlig service*

Prop. 2019/20:1. *Budgetpropositionen för 2020. Utgiftsområde 25*

Prop. 2021/22:177. *Sammanhållen vård- och omsorgsdokumentation*

Prop. 2021/22:1. *Budgetproposition för 2022*

Statens offentliga utredningar

SOU 2013:74. *Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan*

SOU 2017:77. *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan*

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

SOU 2020:24. *Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess*

SOU 2021:4. *Informationsöverföring inom vård och omsorg*

SOU 2021:69. *En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet*

Betänkanden

Bet. 2001/02:SfU1. *Anslag inom socialförsäkringsområdet (utgiftsområdena 10, 11 och 12)*

Bet. 2009/10:FiU38. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*

Departementsserien

Ds 2003:2. *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet förslag om en framtida organisation av den finansiella samverkan*

Ds 2021:27. *Vissa lagförslag med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet*

Kommittédirektiv

Kommittédirektiv 2020:68. *Samordnade insatser vid samsjuklighet i form av missbruk och beroende och annan psykiatrisk diagnos eller närliggande tillstånd*

Övrigt offentligt tryck

Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen. Finansiell samordning 2001:11. *SOCSAM - Försök med politisk och finansiell samordning. En slutrapport*

Socialutskottets yttrande 2003/04:SoU3y. *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*

Försäkringskassan, 2004. Dnr. 2838/2004. *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)*

Socialdepartementet, 2008. S2008/2769/SF. *Flexiblare finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser*

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

Socialstyrelsen, 2009. *Samverkan i re/habilitering – en vägledning*

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Socialstyrelsen och SKR, 2011. *Samordningsförbund som projektägare för ESF-projekt*

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

Nationella rådet, 2013. *Nationella rådets rekommendation om storlek på sparade medel/eget kapital*

2014/15:RFR13. *Finsam – en uppföljning av finansiell samordning av Rehabiliteringsinsatser*

Föreningen NNS rapportserie 2015:2. *Hur märker vi att det blir bättre? Framväxten av indikatorer inom den finansiella samordningen*

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Socialstyrelsen och SKR, 2016. *Vägledning om hur samordningsförbund kan utveckla och stödja myndigheternas engagemang i arbetsintegrerande sociala företag*

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. *Åtgärder för att förstärka stödet till långtidssjukrivna och unga med aktivitetsersättning i samverkan genom samordningsförbund. Delårsrapportering enligt regleringsbrev för 2016.* Dnr: Af 2016/00076439, FK 018015–2016

Nationella rådet. *Handbok för finansiell samordning*. Utgiven av Nationella rådet. Reviderad juni 2016

SKR, 2016. *FINSAM:s roll i framtidens välfärd. En nationell ESF-finansierad förstudie inför ett utvecklingsarbete inom området finansiell samordning*

Upphandlingsmyndigheten. Rapport 2017:3. *Offentlig avtalssamverkan – om s.k. Hamburgsamarbeten och inköpscentralers möjlighet att bedriva grossistverksamhet*

Socialutskottet. 2017/18:RFR5. *Samordnad individuell plan (SIP) – en utvärdering*

Näringsdepartementet. Artikelnummer: N2018.04. *Regeringens strategi för sociala företag – ett hållbart samhälle genom socialt företagande och social innovation*

Vinnova 2018. *Social innovation i Sverige – en kartläggning av ekosystemet för social innovation*

Arbetsförmedlingen, 2019-11-01. *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen. Rapportering i enlighet med regeringsuppdrag*

Försäkringskassan, 2019. Beteckning: 019583-2017. *Svar på ISF-rapport. Rapport 2019:1 Samordningsförbundens organiserings och verksamhet*

Försäkringskassan, 2019-03-18. Beteckning: 079563-2017. *Svar på ISF-rapport. Rapport 2019-4 – Gör samordningsförbund någon skillnad? En analys av samordningsförbund under perioden 2005-2010*

Försäkringskassan, 2019-06-14. Dnr 007956-2019. *Fördelningsmodell för statens medelstilldelning till samordningsförbunden*

ISF Rapport 2019:1. *Samordningsförbundens organisering och verksamhet*

ISF Rapport 2019:4. *Utvärdering av de samlade/totala effekterna på kommunnivå - Gör samordningsförbund någon skillnad?*

SKR, 2019. *Kommunal avtalssamverkan I - prövning och tillsyn och Kommunal avtalssamverkan II – Socialtjänst*

Arbetsmarknadsdepartementet, 2020. *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende anslag 3:1 Särskilda Jämställdhetsåtgärder*

Försäkringskassan, 2020. Dnr: 001385–2020. *Redovisning av målgrupper och resultat av de insatser som finansieras av samordningsförbund 2020*

NNS. Rapport 2020-1. *Vad kan ”politisk och finansiell samordning” betyda? Två exempel belyses som underlag för fortsatt dialog*

SKR, 2020. Dnr 20/00029*. Se över Finsam för att säkra och utveckla stödet till individen i behov av stöd av flera aktörer*

SKR, 2020. *Att stärka samverkan med hjälp av SIP*

Region Kronoberg. *Rutin för samordnad individuell plan (SIP).* Reviderad 2020-05-04

Vinnova, 2020-04-29. Dnr: 2018-00556. *Att stödja utveckling av sociala företag*

Arbetsförmedlingen, 2021. Dnr Af-2021/0069 6780. Remissyttrande: Vissa lagförslag med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet, Ds 2021:27

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, 2021. *Återrapportering för uppdrag om prioriterade målgrupper samt myndigheternas ansvar i samverkan genom samordningsförbund. Återrapportering enligt regleringsbreven för 2020*

Arbetsmarknadsdepartement, 2021. *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Arbetsförmedlingen respektive Försäkringskassan*. S2021/08064, S2021/08094 och S2021/08111 (delvis) respektive A2021/02394, A2021/02331 och A2018/00242 m.fl.

Försäkringskassan, 2021. *Utgiftsprognos för budgetåren 2021-2024*

Socialstyrelsen, 2021. *Myndighetsgemensam genomförandeplan gällande uppdraget att ge kompetensstöd för arbete mot våld i nära relationer m.m.*, Artikelnummer 2020-11-7033

Tillväxtverket, 2021. Dnr: Ä 2018-257:11. *Slutrapport – Uppdrag att stödja utvecklingen av samhällsentreprenörskap och socialt företagande. Delrapport regeringsuppdrag N2018/00713/FF*

Försäkringskassan, 2022. Analysavdelningen. PM2022:2. *Samordning av Rehabiliteringsinsatser. Hinder, goda exempel och sätt att stärka Försäkringskassans arbete*

Jämställdhetsmyndigheten, 2022. *Våld i nära relationer ska upptäckas och stoppas. Utvärdering av pilotverksamhet för upptäckt av våld i nära relation vid några samordningsförbund*

Statens servicecenter. *Samverkansmodellen.* Version 03.00

Övrigt tryck

Glasbergen, P. *Understanding partnerships for sustainable development analytically: The ladder of partnership activity as a methodological tool*; Environmental Policy and Governance, January 2011, Vol.21(1).

Elektroniska källor

https://www.riksrevisionen.se/rapporter/granskningsrapporter/2015/aktivitetsersattning---en-ersattning-utan-aktivitet/uppfoljning.html. Besökt 2022-03-13

https://www.finsam.se/kunskapsstod/ekonomi/finansiering/statens-fordelningsmodell. Besökt 2022-03-23

https://www.riksdagen.se/sv/utskotten-eu-namnden/socialforsakringsutskottet/Alla-uppfoljningar/finsam--finansiell-samordning-av-rehabiliteringsinsatser/. Besökt 2022-03-23

https://www.finsam.se/om-finsam. Besökt 2022-04-08

Delphi

Advokatfirman Delphi
www.delphi.se