

Avdelningen för utbildning och arbetsmarknad
Ulrica Runemar

Se över Finsam för att säkra och utveckla stödet till individen i behov av stöd av flera aktörer

Sammanfattning

SKR anser att:

- Regeringen bör ta initiativ till en bred översyn av finsamslagstiftningen, och en skyndsam hantering är särskilt påkallad utifrån reformeringen av Arbetsförmedlingen som ska vara genomförd 2022. En sådan översyn behöver ske i dialog och nära samarbete med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, SKR, kommuner, regioner, samordningsförbunden samt Inspektionen för socialförsäkringen. Översynen behöver mynna ut i konkreta förslag som kan omhändertas i reformeringsarbetet.
- Vägledande för översynen och dess förslag bör vara ändamålsenliga insatser för individer, gemensamt ansvarstagande mellan kommuner, regioner och myndigheter samt förenkling och effektivisering.
- En sådan översyn bör innehålla följande delar:
 - En kartläggning av den potentiella och faktiska målgruppen för den finansiella samverkan fram till idag.
 - Förslag på hur tillgång till stöd kan säkras för de individer som är i behov av stöd genom finansiell samverkan. En utgångspunkt bör vara att insatserna behöver komma fler individer till godo, kvalitet och likvärdighet över landet behöver säkras.
 - Förslag på hur de ingående parternas medverkan i Finsam kan säkras och utvecklas i framtiden. I det ingår att även se över former för styrning och ledning nationellt och lokalt.
 - Förslag på hur de lösningar och strukturpåverkande arbete som utvecklas inom Finsam kan bli mer långsiktiga.
 - Förslag på lagstiftning som möjliggör för parterna att på ett rättssäkert sätt dela information och ha gemensamt dokumentationsmaterial
 - Förslag för att öka möjligheterna att följa upp avslutade insatser.
- De som genomför översynen bör även ges mandat och uppdrag att se över om Finsam är det mest effektiva för att åstadkomma ett samlat stöd till målgrupper med behov av stöd från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, kommuner och regioner, och vid behov utarbeta förslag på alternativ struktur.

Konstaterad problembild

Finsamlagstiftning kom till för 15 år sedan efter att ha föregåtts av försöksverksamhet. Lagstiftningens primära syfte och funktion är att verka för samordning av myndigheters resurser för att minska gapen mellan myndigheternas uppdrag och tillförsäkra att enskilda inte hamnar ”mellan stolarna”.

Under de femton år som passerat sedan lagstiftningen kom till har myndigheterna genomgått förändringar i uppdrag och lagstiftning. Man kan förutsätta att målgruppen förändrats under tid då de ingående parternas uppdrag förändrats, ett exempel är förändringar inom sjukersättningen men också utifrån en demografisk förändring, en befolkningsökning, en högre andel utrikesfödda och förändrade villkor på arbetsmarknaden.

Att genom en lagstiftning om samordning av medel kunna stödja individer i behov av samordnad rehabilitering kan innebära stora vinster för de enskilda som blir aktuella för insatser. Det kan innebära att långa tider utanför arbetsmarknaden vänds och den enskilde kan hitta sin väg till arbete och återgå i arbete på hel- eller deltid.

Finsamlagstiftningen har en stor potential och ett viktigt syfte. Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har en pågående utvärdering av samordningsförbunden, och i den fortsatta texten refereras till denna utvärdering vid ett flertal tillfällen. Den del som återstår är en effektutvärdering av individinriktade insatser som publiceras i december 2022. Huruvida samordnade insatser ger effekt eller inte kommer dock inte att ge ett svar på om den finansiella samordningen är en hållbar konstruktion framöver. Mot bakgrund av reformeringen av Arbetsförmedlingen ser vi att det inte finns möjlighet att vänta in ISF:s slutrapportering av uppdraget, en översyn behöver tillsättas skyndsamt och genomföras parallellt.

Flera typer av svårigheter som uppmärksammas av skilda aktörer och som understryker behovet av en bred och skyndsam översyn:

- Risk att verkningsfulla insatser till utsatta målgrupper inte kan fortsätta över tid pga svårigheter att lösa långsiktig finansiering. Projektformen innebär att utbudet av stöd varierar över landet och varierar över tid.
- Insatser genom samordningsförbunden når få individer i relation till hur många som har behov av förbundens insatser.
- Medlen nyttjas inte fullt ut av samordningsförbunden.
- De statliga aktörernas engagemang har delvis sviktat under de senaste åren.
- Svårigheter att juridiskt korrekt och rättssäkert kunna dela information och ha gemensam dokumentation kring planeringen av de samordnade insatserna. Det riskerar att försämra stödet till enskilda. Det gör det också svårt att följa upp

avslutade insatser då dokumentationen inte är samlad och inte får sparas efter avslut.

- Det finns enligt Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) en inbyggd konflikt i rollen som styrelseledamot. Ledamöter utses av en part men är samtidigt personligen ansvariga för styrelsens beslut.
- Revisionsordningen i förbunden är komplicerad och inte ändamålsenlig. Med förtroendevalda revisorer från kommuner och regioner, en statlig revisor som är yrkesrevisor och anlitade yrkesrevisorer som sakkunniga väcks frågor om arbetsinsatsens volym i förhållande till verksamhetens art, risker och omsättning.

Tidigare ställningstaganden från SKR

Sommaren 2019 tydliggjorde SKR i en politiskt förankrad skrivelse några ställningstaganden för den fortsatta inriktningen för Finsam.¹ Under hösten 2019, genomfördes ett möte med Arbetsmarknadsdepartementet och Socialdepartementet med syfte att myndigheternas uppdrag inom Finsam skulle tydliggöras och stärkas.

Skrivelsen utgick från den första rapporten i Inspektionen för socialförsäkringen (IFS) granskning av Finsam som publicerades i februari 2019.² Utvärderingen av Samordningsförbunden är pågående och avslutas i december 2022. Den sista delen i ISF:s granskning kommer innehålla en effektutvärdering av individinriktade insatser.³

Huvudpunkterna i skrivelsen var att alla parter behöver ta samma ansvar, fördelade medel ska nyttjas och att insatserna som finansieras genom förbunden behöver komma fler individer till godo. Det tillkom ett förtydligande i Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans regleringsbrev för 2020 att *”Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen ska bidra till att alla parter i samverkan tar ansvar för samordningsförbundens insatser”*.⁴ De båda myndigheterna har informerat nationella rådet om att de påbörjat ett arbete för att öka parternas delaktighet.

I slutet av 2019 skickade SKR därtill en skrivelse till regeringen med anledning av den allvarliga situationen inom Arbetsförmedlingen och den rapport Arbetsförmedlingen inkommit med om den fortsatta reformeringen av myndigheten. Bland annat lyftes fram (punkt 18):

”Gör en översyn av Finsam men i en process där samtliga parter är likvärdiga i förnyelsearbetet. För samordningsförbundens framtid är det viktig att lokala och

¹ [Den finansiella samordningen ett gemensamt ansvar](#)

² Inspektionen för socialförsäkringen (2019). *Samordningsförbundens organisering och verksamhet, en granskning av förbund för finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser*.
<https://www.inspsf.se/publikationer/rapporter/2019/2019-02-19-samordningsforbundens-organisering-och-verksamhet>

³ [Utvärdering av samordningsförbundens verksamhet](#)

⁴ [regleringsbrev FK](#)

regionala behov utifrån kommuners och regioners perspektiv ges en likvärdig tyngd som de nationella myndigheternas perspektiv, såväl som de lokala förbunden. SKR avstyrker därför Arbetsförmedlingens rekommendation att Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan ensidigt får ett uppdrag att utreda framtida ändamålsenliga samverkansformer inom samordningsförbunden.”

Andra aktiviteter som SKR har genomfört under många år och som delvis berört samordningsförbundens målgrupp är stöd till regionerna via den statliga överenskommelsen för en *kvalitetssäker och effektiv sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess*. Det har huvudsakligen handlat om kompetensutveckling i försäkringsmedicin, införande av koordineringsinsatser, elektronisk informationsöverföring till Försäkringskassan och särskilda stimulansinsatser till patienter med långvarig smärta och psykisk ohälsa. Denna överenskommelse upphör med 2020.

I remissyttrandet över utredningen *Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings och rehabiliteringsprocess (SOU 2020:24)* konstaterade SKR:

”SKR instämmer i utredningens bedömning att samordningsförbunden spelar en viktig roll i rehabiliteringen för målgruppen, utvärdering av samordningsförbundens insatser behöver ske systematiskt så att erfarenheter och inhämtade kunskaper kan spridas. SKR anser till skillnad från utredningen att det finns behov av en översyn av Finsam lagstiftningen redan nu. Samordningsförbundens verksamhet förmår inte idag täcka rehabiliteringsbehovet för hela målgruppen men har potential att spela en större roll än idag. SKR har sedan tidigare lyft fram behov av att göra en översyn av Finsam i en process där samtliga parter medverkar i förnyelsearbetet. En sådan översyn behöver ske parallellt med den fördjupade utredning vi föreslår för arbetslösa med rehabiliteringsbehov och som saknar sjukpenninggrundande inkomst.”⁵

Bakgrund – lagstiftningen och förarbeten i korthet

Efter att det flera år bedrivits försöksverksamheter att samordna myndigheternas resurser kring de individer som har en komplex problematik och som är i behov av samordnad rehabilitering för att kunna återgå till arbete presenterades i Ds 2003:2 *”Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet förslag om en framtida organisation av den finansiella samverkan”*, ett förslag till lag om finansiell samordning mellan allmän försäkringskassa, länsarbetsnämnd, landsting och kommun. Det framtagna förslaget byggde på de tidigare försöksverksamheterna och syftet var att underlätta ett effektivt resursanvändande. Målgruppen pekas ut som individer med behov av samordnade insatser från flera myndigheter för att kunna uppnå egen försörjning. Det fanns en identifierad risk att individer med en komplex problematik

⁵ <https://skr.se/download/18.352bc51d1749ebcd73a9f23/1600418965022/WEBB-07-20-00855-Yttrande-Tillsammans-for-en-valfungerande-sjukskrivnings-och-rehabiliteringsp.pdf>

hamnade i en gråzon mellan myndigheter när problematiken inte rymdes inom en myndighetsansvarsområde.⁶

I regeringens proposition 2002/03:132⁷, föreslogs att de åtgärder som finansieras genom den finansiella samordningen ska 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. Samordningen kan omfatta en eller flera kommuner och också en del av en kommun. Deltagandet i samordningen föreslogs också vara frivilligt för kommunerna.

Målgruppen – stödet når endast en bråkdel av den tänkta målgruppen

SKR ser behov av:

- En kartläggning av den potentiella och faktiska målgruppen för den finansiella samverkan fram till idag.
- En analys och bedömning av hur tillgång till stöd kan säkras för de individer som är i behov av stöd genom finansiell samverkan. En utgångspunkt bör vara att insatserna behöver komma fler individer till godo, kvalitet och likvärdighet över landet behöver säkras.

I regeringens proposition föreslogs att målgruppen för den finansiella samordningen skulle vara människor i behov av samordnade rehabiliterande insatser från flera av de samverkande parterna för att uppnå eller förbättra sin förmåga att utföra förvärvsarbetet. I propositionen redovisades också ett försök att kvantifiera målgruppen. Regeringen konstaterade att *”Med hänsyn till vad som har framkommit genom de nämnda utvärderingarna anser regeringen det klarlagt att det finns ett stort behov av samordnade rehabiliteringsinsatser. Behovet kan med ledning av dessa utvärderingar anses uppgå till i storleksordningen 5 procent av befolkningen i förvärvsaktiv ålder.”*⁸

Denna uppskattning har sedan använts i olika sammanhang för att beskriva antalet individer som är i behov av samordnad rehabilitering. I propositionen konstaterades att ett flertal grupper är i behov av samordnade insatser och att en kvantifiering är mycket svår. Ledning togs i några tidigare beräkningar.

Efter detta har inga omfattande analyser av målgruppen genomförts, det finns anledning att anta att målgruppen förändrats tillsammans med befolkningsstrukturer och demografiska förändringar.

⁶ [Ds 2003:2 Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet](#)

⁷ [Regeringens proposition 2002/03:132 Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet](#)

⁸ <https://www.regeringen.se/49bbe3/contentassets/2bd753928f3649ffb5bd58b80403af10/finansiell-samordning-inom-rehabiliteringsområdet> s. 49.

En ny genomlysning och försök att uppskatta målgruppen borde gynna arbetet med fortsatt planering och uppskattning av behov av resurser. Genomlysningen bör också innehålla en beskrivning av storlek och behov hos målgruppen som kan antas vara i behov av stöd genom finansiell samverkan från 2020 och kommande år. I uppskattningen bör det tas höjd för ett konjunkturberoende, att målgruppen kan variera över tid och att fördelningen av resurser anpassas efter det.

Finsam når idag endast något mer än elva procent av den uppskattade målgruppen. Under 2019 fick drygt 32 000 individer stöd genom samordningsförbunden vilken är en minskning i jämförelse med 2018.⁹ Preliminära siffror visar att deltagandet sjunkit ytterligare under 2020, vilket till viss del kan förklaras av pandemin men det sjunkande deltagare antalet kräver ytterligare analys.

Oavsett resultatet för 2020 som kan ha kommit att påverkats av pandemin i hög utsträckning är ett antagande att om målgruppens uppskattning ligger i någorlunda paritet med nuvarande behov når de samordnade insatserna genom förbundet bara en dryg tiondel av den uppskattade målgruppen. Det ger att den samordnade rehabiliteringen inte når 90 procent av den uppskattade målgruppen vilket måste anses som en allvarlig brist.

Förbundens verksamhet – aktörernas medverkan behöver säkras och det strukturerande arbetet stärkas

SKR ser behov av:

- Förslag på hur de ingående parternas medverkan i Finsam kan säkras och utvecklas i framtiden. I det ingår att även se över former för styrning och ledning nationellt och lokalt.
- Analys och bedömning av hur de lösningar och strukturerande arbete som utvecklas inom Finsam kan bli mer permanenta.

Den finansiella samordningen finansieras av lika delar från statliga parter och ingående kommuner och regioner, de statliga medlen fördelas enligt en framtagna modell där alla förbund erhåller en grundtilldelning för att kunna bedriva verksamhets utöver det fördelas medlen efter en modell som bygger på fördelningsnycklarna 75 procent försörjningsmått och 25 procent invånarantal.¹⁰ I ISF:s granskning framkommer att förbundens verksamhet i sin helhet omfattar 670 miljoner kr/år. I genomförd enkätundersökning framkommer att en majoritet av styrelseledamöter och förbundschefer anser att medlem till förbunden bör öka. Inom samordningsförbunden finns ett stort eget kapital, enligt ISF uppgick det 2017 totalt 230 miljoner kronor.

⁹ [Finsam.se](https://finsam.se)

¹⁰ <https://www.finsam.se/download/18.45a9c5cb16e5a50c90d12e7/1586958085433/beredning-av-forslag-avseende-fordelningsmodell-2014.pdf>

Men dessa medel var mycket ojämnt fördelade mellan förbunden. Knappt en fjärdedel av förbunden hade cirka hälften av kapitalet.¹¹

Nationella rådet, som behandlar frågor av gemensamt intresse på nationell nivå med representation från Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen Sveriges Regioner och Kommuner samt Socialstyrelsen, har under ett flertal år aktivt arbetat för att fler kommuner ska ansluta sig till ett samordningsförbund. Idag är flertalet kommuner anslutna till något av de cirka 80 befintliga samordningsförbund som finns i Sverige. Dessa varierar i storlek från hela regioner till enskilda kommuner.¹²

Förbunden finansierar insatser på lokal nivå som ska motsvara de lokala behoven, insatserna kan vara projekt med individdeltagare men också strukturella insatser för att stärka samordningen för målgruppen. Insatserna bedrivs ofta i projektform. Den lokala variationen och det tidsbegränsande utformandet av insatser gör det möjligt att hitta snabba och lokalt anpassade lösningar. Å andra sidan gör det att variationen av insatser för olika målgrupper i landet kan bli stor i både tid och inriktning. En analys bör ske av tillgänglighet, kvalitet och likvärdighet i insatser/samordning över landet. SKR menar att projektformen gynnar utveckling av metoder men också att svårigheter i implementeringen av insatser kan skada det fortsatta arbetet och innebär att en individs tillgång till samordnad rehabilitering styrs av att denna är vid rätt plats och också vid rätt tid.

En målgrupp som drabbas av detta är målgruppen sjukskrivna som saknar SGI som också pekas ut av Samordnaren för välfungerande sjukskrivningsprocess som en viktig målgrupp för den finansiella samordningen. SKR ser att det finns potentiella målgrupper för den finansiella samordningen varav den ovan nämnda är en, men för att möjliggöra insatser av kvalitet till flera individer behöver det också finnas möjlighet att delvis styra insatserna nationellt men också att insatserna bedrivs över en längre tid.

Variationer i parternas engagemang och förändrade förutsättningar att effektivt medverka i Finsam

Konstruktionen av samordningsförbundens verksamhet är att parterna bidrar med personal och att de utöver det identifierar individer i behov av insatsen och remittera dem till den. Under hösten 2018 reviderade Försäkringskassan sina riktlinjer för medarbetare i insatser, revideringen innebar en snävare tolkning av vad Försäkringskassans medarbetare kan bidra med i insatser finansierade av samordningsförbunden. Det förkom också uppgifter om att Försäkringskassan tolkat uppgifterna olika. ISF lyfter detta i sin rapport och menar att det finns utbredd uppfattning att de statliga parternas engagemang och vilja att bidra med medarbetare i

¹¹ <https://www.inspsf.se/publikationer/rapporter/2019/2019-02-19-samordningsforbundens-organisering-och-verksamhet>

¹² [Finsam.se](https://finsam.se)

samverkan har minskat.¹³ Under 2019 har Arbetsförmedlingens förmåga att agera på lokal nivå kraftigt reducerats, de genomgår en omfattande reformering och har minskat antalet medarbetare och kontor. Reformeringen av Arbetsförmedlingen riskerar att få stora konsekvenser för den finansiella samordningen som bygger på insatser och att medarbetare medverkar i dessa på lokal nivå. SKR ser inte att det perspektivet hittills har beaktats i reformeringsarbetet.

Socialtjänstens yttersta ansvar innebär att det finns en tydlig risk att om de statliga parterna minskar sitt engagemang att kommunerna blir utan stöd i arbetet med de individer som är i behov av samordnad rehabilitering mot arbete.

Identifierade problem med styrningen av samordningsförbunden

Samordningsförbunden styrs av en styrelse som är sammansatt av representanter från medlemmarna, kommuner och regioner representeras av politiker medan myndigheterna representeras av tjänstemän. SKR ser att en styrning med en sammansättning av politiker och tjänstemän från de olika parterna är en ören konstruktion och som kan komma att skapa en obalans i styrelsearbetet.

ISF lyfter i sin rapport en risk att medlemmarna styr samordningsförbunden att svara mot medlemmens enskilda intressen istället för det som främst gynnar samordningen. De lyfter också problematiken med samordningsförbund där flera kommuner ingår. Varje kommun ska då representeras i styrelsen vilket kan ge en övervikt av kommunrepresentanter vilket kan leda att en part får en starkare ställning vid beslutsfattande.

På nationell nivå finns stöd till samordningsförbunden av Nationella rådet, i Nationella rådet ingår representation från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Sveriges Kommuner och Regioner samt Socialstyrelsen. Nationella rådet bildades 2008 och syftet med rådet är att det ska ge samordningen den nödvändiga förankringen och legitimiteten. Till Nationella rådet är en arbetsgrupp knuten, de behandlar frågor avseende den finansiella samordningen som är av intresse för de ingående parterna.

En komplicerad revisionsordning

Revisionsuppdraget är definierat i Lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliterings insatser (LFS), som även hänvisar till kommunallagens (KL) regler om revision, såväl vad gäller innehållet som uppdragets utförande. Med kopplingen till KL blir uppdraget vidare och krav ställs på att anlita sakkunniga. I praktiken har uppdraget över tid kommit att tolkas och utföras olika. Kort kan sägas att staten tolkar uppdraget mer eller mindre strikt enligt LFS medan kommuner och regioner tolkar det enligt LFS och KL sammantaget. Detta har enligt SKR lett till att revisionen i de

¹³ <https://www.inspsf.se/publikationer/rapporter/2019/2019-02-19-samordningsforbundens-organisering-och-verksamhet>

finansiella samordningsförbunden har blivit otydlig och olika, ineffektiv och kostsam i förhållande till verksamhetens omsättning.

Uppföljning av individer och utvärdering av insatser

SKR ser behov av:

- Förslag på lagstiftning som möjliggör för parterna att på ett rättssäkert sätt dela information och ha gemensamt dokumentationsmaterial
- Förslag för att öka möjligheterna att följa upp avslutade insatser

Insatser som ges till individer ska vara av god kvalitet, för att kunna säkerställa det behöver insatserna dokumenteras och utvärderas. Inom samordningsförbundens verksamhet har flera svårigheter identifieras i dokumentation och uppföljningen av insatserna. Det hämmar också möjligheten att aggregera framgångsrika metoder på nationell nivå och minskar möjligheterna att lära av varandra. Men det innebär också omfattande svårigheter i arbetet med individer i insatser där flera parter ingår. En identifierad svårighet i förbundens arbete som lyfts av dem själva är sekretessen mellan de ingående parterna som försvårar det dagliga partsgemensamma arbetet med en individ men som också försvårar uppföljning och utvärdering av de insatser som erbjuds av förbunden. Möjligheten till gemensam dokumentationsyta har utretts av arbetsgruppen för Nationella Rådet utan att det identifierats någon befintlig lösning.

Även i den statliga utredningen Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess (SOU 2020:24) lyfts också behovet av gemensam dokumentationsyta mellan parter. Det handlar bland annat om rekommendationen att utreda möjligheten för sjukskrivnings- och rehabiliteringsaktörerna att dela planering, åtgärder och beslut digitalt mellan aktörerna, samt rekommendationen om att utreda de juridiska förutsättningarna för en gemensam planeringsyta och föreslå författningsändringar som möjliggör en sådan.

Samordningsförbunden ska registrera deltagare i insatserna i Försäkringskassans system för uppföljning (SUS), i ISF:s granskning framkommer dock ett flertal brister i registreringen som gör att uppföljningen av samordningsförbundens verksamhet försvåras. Nationella rådet har under senare år arbetet aktivt för öka och underlätta registreringen i SUS och det finns också en nationell stödperson som utbildar och stödjer förbunden i systemet. ISF påtalar också vikten av att nationella rådet ger stöd till förbunden i utvärdering av verksamheten. Nationella rådet har haft en arbetsgrupp för att belysa hur Nationella rådet kan stödja förbunden.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knappe
Ordförande