

## Vem är undertecknare till årsredovisningarna? En liten studie om identitet i samordningsförbunden

av Soraya Green och Jonas Wells

### Inledning

Vem är samordningsförbunden? Svar på denna fråga är inte alltid så självklara. Dels kan samordningsförbunden själva ge olika svar, och dels kan huvudmännen och andra ha olika uppfattningar om vem det är som agerar i ett samordningsförbund. Relationen samordningsförbund och medlemsmyndighet kan ibland vara svår att särskilja, och ibland är det kanske meningen, men hur gör samordningsförbunden när det är ålagt att det ska vara tydligt? Vi, Soraya Green och Jonas Wells, utifrån våra respektive perspektiv och roller tycker att denna fråga är intressant och relevant. Utifrån konferensens tema "Vart är vi på väg", kan samordningsförbundens unika identitet och roll i välfärden vara ännu tydligare än vad den är idag? Vi tror det och hoppas att denna studie kan vara ett litet bidrag i denna riktning.

För att närma oss frågan om vem samordningsförbunden är har vi valt att studera hur samordningsförbunden skriver under kanske dess viktigaste dokument, nämligen samordningsförbundens årsredovisning. Vi har upptäckt att samordningsförbunden skriver under denna dokument på väldigt många olika sätt och vi vill ställa frågan, om vi kan lära oss något om samordningsförbundens identitet, i alla fall i situationer när de fattar beslut och skriver under juridiskt viktiga dokument om verksamheten.

Vår studie är enkel. Metodmässigt gör vi tre steg vilket redovisas nedan:

- 1) En undersökning och analys av samtliga samordningsförbundens årsredovisningar för 2014
- 2) En intervju med jurist på SKL om vad som gäller allmänt som undertecknare av årsredovisning
- 3) En studie av källor, vägledning och förarbeten till lagstiftningen

Avslutningsvis hoppas vi redovisa frågeställningar och diskussionspunkter som vi har fått till oss under resans gång.

### **Samordningsförbundens årsredovisningar för 2014**

För 2014 finns det sammanlagt 84 årsredovisningar. Detta motsvarar samtliga samordningsförbund<sup>1</sup>. Vi kartlade samordningsförbundens underskrifter i följande kategorier (se bilaga 1):

- Om de skrev under med sina namn
- Om de redovisade presidieroll
- Om de redovisade vilken roll de hade i styrelsen
- Om de redovisade vilken myndighet som hade utsett dem
- Om de redovisade partibeteckning

Nästan alla samordningsförbund skrev under fysiskt sina årsredovisningar. I tre av årsredovisningar saknas dock signaturer helt.

Vad gäller om ledamöterna skrev under med titeln myndighetsperson eller styrelseledamot framgick det i 63 % av årsredovisningarna (53 st) att de skrev under med myndigheternas namn, ex Per Persson, Försäkringskassan. Övriga 37 % signerades av ledamöterna personligen (d.v.s. utan hänvisning till myndigheterna), ex Per Persson, ordinarie ledamot.

Vad gäller roller och särskilda styrelseuppdrag framgår att i 71 % av årsredovisningarna det vilka ledamöter som utgör presidiet. Det är mer sällan som det framgår om det är ordinarie ledamöter eller ersättare som signerar årsredovisningen - enbart i 35 % av årsredovisningarna. Än mer ovanligt är det att de förtroendevaldas partibeteckning framgår, 10 procent.

### **Juridisk rådgivning**

I nästa steg valde vi att ställa några frågor till en jurist vid SKL. Detta eftersom vi utgick från att en årsredovisnings undertecknande har juridiska ramar att förhålla sig till och att det är en förvaltningsrättslig handling.

---

<sup>1</sup> Totalt antal samordningsförbund 85 st, men Samordningsförbundet Gävleborgs län, som startade sin verksamhet december 2014, lämnar in sin första årsredovisning 2015.

Vem som faktiskt skriver på, och i vilken roll de gör det, är viktigt ur ett juridiskt perspektiv. Här är våra frågor, följt av juristens svar:

*Frågan gäller undertecknande av samordningsförbundens årsredovisningar, där samordningsförbunden gör på olika sätt. Vi skulle vilja veta mer om vad som gäller rent allmänt när en myndighet, såsom ett samordningsförbund, gör sig juridiskt bindande till ett dokument (ex avtal, protokoll, årsredovisning etc.). Vad säger lagen, och vilken lag åberopas?*

*En annan fråga är hur undertecknande av en årsredovisning i exempelvis ett kommunalförbund, eller ett samordningsförbund, som är en egen juridisk person med externa ägare (kommun, landsting och AF och FK), hänger ihop med att ägarmyndigheten beviljar ansvarsfrihet för styrelsen som helhet och sin utsedda representant i synnerhet. Frågan är allmän. Vilka juridiska ramar finns på området som vi behöver ha kännedom om?*

*Och sedan en kanske självklar fråga. Måste en årsredovisning skrivas under rent fysiskt? Om ja, varför?*

*Utan att behöva säga vad som är "rätt", kan det vara intressant att titta vad som eventuellt kan vara "fel". Exempelvis så skulle jag aldrig privat skriva under ett avtal med banken eller en årsredovisning i min skidförening med "förnamn efternamn, namn på myndighet". Jag skulle heller inte kunna skriva under ett myndighetsbeslut med bara mitt namn på ett papper utan myndighetens logga/brevpapper. Stämmer detta praxis och i så fall finns det juridisk grund eller en juridisk källa för det?*

*Vi antar att vad som är "rätt" när det gäller undertecknande av samordningsförbundens årsredovisning är oklart och att det kan finnas olika tolkningsgrunder för respektive förbunds agerande. Vi är dock i det närmaste helt överens bland oss i arbetsgruppen som tittar närmare på frågan, att det kan finnas bättre och sämre sätt att agera på. Vi antar exempelvis att varje samordningsförbundets styrelse är en egen juridisk person och att varje styrelse därmed fattar egna beslut (i förhållande till sina respektive medlemsmyndigheter). Det är därmed inte "Försäkringskassan" eller exempelvis "Avesta kommun" som fattar beslut utan "Södra Dalarnas Samordningsförbund". Vi antar vidare att personer i styrelsen inte fattar beslut som privatpersoner utan utifrån sin roll i förhållande till det aktuella samordningsförbundet. Har vi rätt i våra förantaganden?*

### Svar från jurist:

”Fråga 2-3. Det är två olika saker du pratar om. Att fatta beslut om att bevilja ansvarsfrihet för styrelsen för de föregående året, är ett beslut som kan få vissa specifika rättsverkningar, man kan säga att styrelsen får godkänt för det föregående året. Enligt 26 § finsamlagen framgår att förbundsmedlemmarna var och en för sig ska pröva fråga om ansvarsfrihet för styrelsen för det föregående året. För kommunens/landstingets räkning är det alltid fullmäktige som fattar sådana beslut (samma som vad gäller kommunala nämnder och eventuella kommunalförbund). Vad gäller de statliga myndigheterna vet jag inte men det är förmodligen myndighetens styrelse eller generaldirektör.

Årsredovisningen i förbundet upprättas av styrelsen se nedan ur lagen (2003:1210):

*24 § Styrelsen skall svara för samordningsförbundets räkenskaper och årligen inom tre månader från räkenskapsårets slut upprätta årsbokslut och årsredovisning. Lagen ([1997:614](#)) om kommunal redovisning skall gälla i tillämpliga delar.*

Det är ett beslut i styrelsen. I lag om kommunal redovisning sägs angående formen att den ska avfattas i vanlig läsbar form.”

Vidare om ett fysiskt undertecknande:

”Ja den ska skrivas under men det är inget som sägs uttryckligen i finsamlagen eller i lag om kommunal redovisning.”

Om årsredovisningens form:

*3 § Årsredovisningen skall avfattas i vanlig läsbar form.*

Det ligger implicit i dessa regler att ledamöterna, var och en i styrelsen/direktionen ska underteckna årsredovisningen. Det har bara delvis med ansvarsfrihetsprövningen att göra, eftersom den senare handlar om frågan om ansvarsfrihet för det arbete och de åtgärder och beslut som styrelsen utfört under det gångna året, alltså en massa saker som inte framgår i årsredovisningen. Styrelsen undertecknar med namn och sin funktion i styrelsen/direktionen. Styrelsen undertecknar i sin roll som styrelseledamot. Att man är vald som representant för en medlem är självklart men det är som sagt styrelsen och inte ingående myndigheter som upprättar denna handling. [vår markering]”

## Genomgång av vägledande handlingar, lagstiftning och förarbeten

I vår studie har vi tittat närmare på relevanta källor om vilken roll en styrelseledamot har. Det framgår relativt tydligt att styrelseledamoten har ett personligt mandat och att rollen inte ingår i tjänsteutövningen (se utdrag nedan). Samtidigt sägs det också i riksdagens Finsamrapport (2015) att "Ledamöterna i förbundens styrelser representerar både sina uppdragsgivare och samordningsförbundet", vilket kan uppfattas lite förvirrande, i vissa situationer, särskilt vid upprättande av årsredovisning.

Här nedan är utdrag ur propositionen och riksdagens utredning (2015) nedan om rollen som styrelseledamot. Vi har själva markerat intressanta skrivningar i texten.

Ur Propositionen (sid 86), med vår markering:

"För att en samverkan i form av finansiell samordning skall bli effektiv är det enligt regeringens uppfattning viktigt att de som utses till ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen har kännedom om vad de olika samverkansparterna kan erbjuda för olika stödinsatser inom den finansiella samordningen. Vidare bör dessa personer också ha kännedom om vilka behov och problem som bör lösas genom den finansiella samordningen. Detta förutsätter att till ledamöter och ersättare bör utses personer som har anknytning till de huvudmän, som är samverkansparter i den finansiella samordningen.

Även om styrelseledamöterna utgör ett led partsrepresentationen inom samordningsförbundet skall de samtidigt kunna anlägga en helhetssyn på de frågor samordningsförbundet har att ta ställning till. De måste ha förmåga att utifrån de förutsättningar huvudmännen har givit samordningsförbundet kunna finna lösningar som är ägnade att uppnå de mål som gäller för den finansiella samordningen. Detta innebär att de måste ha förmåga att höja sig över ett sektoriserat tankesätt och se till de syften och motiv som ligger bakom den finansiella samordningen. De skall svara för ett helhetsgrepp som utgår från såväl ett individperspektiv som ett samhällsperspektiv. De skall ha förmåga att se vad den egna huvudmannen i samarbete med övriga samverkansparter kan bidra med för insatser. Ett sådant förhållningssätt underlättas av att de resurser som samordningsförbundet disponerar inte är avsedda för att täcka behoven inom enbart en huvudmans ansvarsområde.

Ur Propositionen (sid 88), med vår markering:

”En ledamot som är anställd hos en huvudman skulle kanske inte bli lika självständig som en ledamot som är förtroendevald i kommun och landsting. Det är därför viktigt att slå fast att uppdraget för ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen inte är att tillvarata intressen hos den som har utsett honom eller henne. Uppdraget för förbundsstyrelsen är nämligen i stället att bedriva verksamhet på ett sådant sätt att man uppnår syftena med finansiell samordning.

För att göra det praktiskt möjligt för länsarbetsnämnden att delta i finansiell samordning bör även den som är anställd hos länsarbetsnämnden kunna utses till ledamot eller ersättare i samordningsförbundets styrelse. Ett krav för att en person skall kunna utses till sådan representant för länsarbetsnämnden skall således vara att han eller hon antingen är ledamot (eller ersättare) i länsarbetsnämndens styrelse eller är anställd hos länsarbetsnämnden. Därvid skall gälla att det inte ingår i tjänsten för en anställd hos länsarbetsnämnden att vara ledamot eller ersättare i förbundsstyrelsen. Detta uppdrag är nämligen personligt och frivilligt. Den som har anställning hos länsarbetsnämnden kan inte för de åtgärder han eller hon vidtar i egenskap av ledamot eller ersättare i förbundsstyrelsen drabbas av några sådana sanktioner som riktar sig till tjänsteman, t.ex. disciplinåtgärder enligt lagen (1994:260) om offentlig anställning, LOA. Styrelseuppdraget ingår nämligen inte i tjänsten.”

Ur Propositionen (sid 80), med vår markering:

”Samordningsförbundets medlemmar kommer att ha ett bestämmande inflytande över samordningsförbundet, eftersom de kommer att vara representerade i dess styrelse.”

Ur Riksdagens Finsamrapport sid 13 (utförligare sid 55-56):

”Finansiell samordning genom samordningsförbund är en mångfacetterad process. Det centrala navet i samordningsförbunden är styrelsen där de fyra parterna vanligtvis är representerade med var sin ledamot och ersättare. Styrelseledamöterna sitter på ett personligt mandat och uppbär arvode och andra ersättningar som betalas av förbundet. Helhetssyn och ett icke-sektorisert förhållningssätt är således en grundläggande utgångspunkt i samordningsförbundens verksamhet enligt vad som framhölls i propositionen om Finsam. I den dagliga verksamheten kan detta sättas på prov i konkreta frågor där olika organisationskulturer, lojaliteter och roller spelar in.”

Sid 39 (samma skrivning som i Finsamlagen 2013:1210):

”Varje förbundsmedlem/samverkanspart ska vara representerad i styrelsen med minst en ledamot och en ersättare.”

Sid 50:

”I vissa förbund har varje kommun en ordinarie ledamot och ersättare (t.ex. Kalmar och Jämtland), medan det i andra finns en ledamot som representerar alla ingående kommuner och övriga kommuner representeras av en ersättare med närvaro och yttranderätt.”

Sid 114 med vår markering:

”Ledamöterna i förbundens styrelser representerar både sina uppdragsgivare och samordningsförbundet, vilket kan leda till rollkonflikter. Enligt vad arbetsgruppen erfar och vad som framkommit i uppföljningen förefaller samarbetet mellan politiker och tjänstemän överlag fungera bra i styrelserna och i allmänhet råder balans mellan grupperna.”

### **Kvarstående frågeställning och diskussionspunkter**

Det är intressant att kartläggningen av årsredovisningarna går i en riktning – underskrifter med namn och myndighet, och att rekommendationen från juristen går i den andra riktningen – underskrifter med namn och roll i styrelsen. Vi blev förvånad att skillnaden mellan vad som är, och vad som bör vara är så stort. Bör vi, i våra respektive roller genom NNS och Nationella Rådets arbetsgrupp, agera på något sätt i detta? Hur ser ni i samordningsförbunden på detta problem? Är det önskvärt med en förändring? Vilken skillnad skulle i så fall märkas?

### **Referenser**

Lagen om finansiell samordning (2003:1210)

Proposition 2002/2003:132 Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet

Socialförsäkringsutskottet. (2015). *FINSAM – en uppföljning av finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. 2014/15:RFR13*. Stockholm: Riksdagstryckeriet.