

Samordningsförbundens organisering och verksamhet

En granskning av förbund för finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser

ISF har på uppdrag av regeringen utvärderat samordningsförbundens organisering och verksamhet. Utvärderingen består av tre fristående delar: *Samordningsförbundens organisering och verksamhet*, *Effekter av samordningsförbundens verksamhet på kommunnivå*, *Effekter av samordningsförbundens verksamhet på individnivå*. Denna rapport gäller den första delen av uppdraget och omfattar särskilt en analys av huvudmännens prioriteringar i förhållande till samordningsförbundens organisering och verksamhet. Vi kartlägger förbundens organisation och verksamhet för att visa hur den finansiella samordningen ser ut.

Samordningsförbunden kan finansiera insatser för individer som behöver samordnad rehabilitering

Sedan den 1 januari 2004 gäller lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser, Finsamlagen. Finsamlagen gör det möjligt för kommuner, landsting, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan att samverka finansiellt inom rehabiliteringsområdet. Tillsammans kan de fyra parterna bilda samordningsförbund och samverka utifrån lokala förutsättningar och behov.

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

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

Det finns samordningsförbund i nästan hela landet

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

Samordningsförbunden leds av en styrelse som utses av medlemmarna

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

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

Vår granskning visar att det finns en utbredd uppfattning om att de statliga myndigheternas vilja och förmåga att bidra med medarbetare i samverkan har minskat. ISF bedömer att samordningsförbundens legitimitet och effektivitet hotas om inte alla parter medverkar till samordningen på ett likvärdigt sätt.

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

Mot bakgrund av den utveckling som vi har sett under granskningens gång, det vill säga att de statliga parterna i samverkansarbetet verkar dra sig tillbaka på vissa håll, anser ISF att det kan finnas skäl till att se över hur uppdraget att samverka är formulerat i myndigheternas instruktioner.

Möjligheten till en långsiktig finansiering av framgångsrika insatser behöver säkerställas

Vår granskning visar att det kan vara svårt att få medlemmarna i ett förbund att ta över insatser när förbundets finansiering av verksamheten upphör. Det gäller framförallt insatser som finns i gränlandet mellan parternas ordinarie uppdrag. ISF anser att det är viktigt att säkerställa att det finns en långsiktig finansiering av framgångsrika projekt. Men samtidigt måste förbunden förhålla sig till att de inte själva får bedriva insatser i egen regi. Detta är en utmaning för förbunden och parterna.

Att samordningsförbunden växer i storlek kan ha betydelse för medlemmarnas inflytande i förbunden

Utvecklingen går mot större förbund och om det finns olika intressen i styrelsen är det risk för att det blir en obalans mellan parterna. Finsamlagen refererar till kommunallagen, som i sin tur styr hur styrelsens beslutsförhet kan och får regleras. Det utesluter att medlemmarna genom förbundsordningen kan ställa krav på att vissa viktiga beslut ska fattas med kvalificerad majoritet bland parterna. Vi rekommenderar därför regeringen att se över frågan om beslutsförheten i samordningsförbundens styrelser kan regleras i annan ordning.

Medlemmarna bör styra mer genom formella kanaler, bland annat för att undvika rollkonflikter

Parterna i samordningsförbuden utser styrelseledamöter i förbundets styrelser. De ska inte företräda sin parts intressen utan i stället se till syftet med den finansiella samordningen. Men det finns en rollkonflikt inbyggd i rollen som styrelseledamot: de utses av en part men är samtidigt personligen ansvariga för styrelsens beslut. ISF bedömer att det finns styrelseledamöter som upplever att deras roll som styrelseledamot i vissa fall är otydlig. Vår granskning visar att vissa ledamöter, även i sin egenskap av styrelseledamot, ser sig som en företrädare för sin myndighet. ISF bedömer att dessa otydligheter i rollfördelningen ställs på sin spets om den egna myndighetens behov och intressen skiljer sig från det lokala samordningsförbundets behov.

ISF anser att medlemmarna i ett förbund i första hand bör påverka förbundets verksamhet och inriktning via sin medlemsrepresentant och via medlemssamråden. Det gör att styrelseledamöternas rollkonflikt kan undvikas, uppgraderar samrådets betydelse och gör styrningen av förbunden mer förenlig med regeringens intentioner i förarbetena.

Vill du veta mer? Rapporten finns att ladda ned eller beställa via vår webb:
www.inspsf.se

Parter och medlemmar bör se till att samordningsförbundens egna kapital omsätts i verksamhet

Samordningsförbunden finansieras gemensamt av kommuner, landsting och staten. När medlemmarna har betalat ut sina bidrag varje år till respektive förbund är pengarna förbundens egna medel, eftersom varje förbund är en egen juridisk person. Förbunden hade vid utgången av år 2017 ett eget kapital på totalt 230 miljoner kronor. Men dessa medel var mycket ojämnt fördelade mellan förbunden. Knappt en fjärdedel av förbunden hade cirka hälften av beloppet.

Utmaningen med förbundens egna kapital är en fråga för samtliga parter eftersom alla bidrar med medel. ISF rekommenderar de förbundsmedlemmar och de parter som medverkar i den finansiella samordningen av rehabiliteringsinsatser att se till att förbundens medel omsätts i verksamhet. Det kan ske på flera olika sätt. En möjlighet är att minska tilldelningen av medel till de förbund som har ett eget kapital som är större än vad som är rimligt. Här kan parterna använda beräkningsmodellen från Nationella rådet för finansiell samordning för att komma fram till en rimlig nivå på det egna kapitalet.

Uppföljningen av samordningsförbunden och den verksamhet de finansierar behöver utvecklas

- ▶ Regeringen bör ge Försäkringskassan i uppdrag att utveckla uppföljningssystemet SUS.
- ▶ Regeringen bör se över om personuppgifter för individer som deltar i förbundsfinansierade insatser kan registreras i SUS utan samtycke från deltagaren.
- ▶ Nationella rådet bör knyta till sig en grupp av rådgivande experter som ska hjälpa förbunden vid upphandlingar av uppföljningar och utvärderingar.

Uppföljningssystemet SUS har skapats för att göra det möjligt att följa upp resultaten av den finansiella samordningen inom rehabiliteringsområdet. Försäkringskassan ansvarar för att förvalta och utveckla SUS. Försäkringskassans återrapport till regeringen för år 2017 visar att det finns brister i SUS. Utöver underrapporteringar och eftersläpningar i inregistreringarna finns också problem som har att göra med hur begrepp ska tolkas. Det varierar också mellan förbunden när det gäller hur de kategoriserar olika typer av insatser i SUS. Vår granskning visar också att det saknas personuppgifter för en relativt stor andel av de inrapporterade deltagarna i individinriktade insatser i SUS. Det är allvarligt eftersom det gör att det inte är möjligt att följa upp resultaten för dessa individer. Vår granskning visar också att SUS inte fullt ut svarar mot förbundets behov.