

Historien om Finsam

NNS förstudie



nns

nationella nätverket för
samordningsförbund

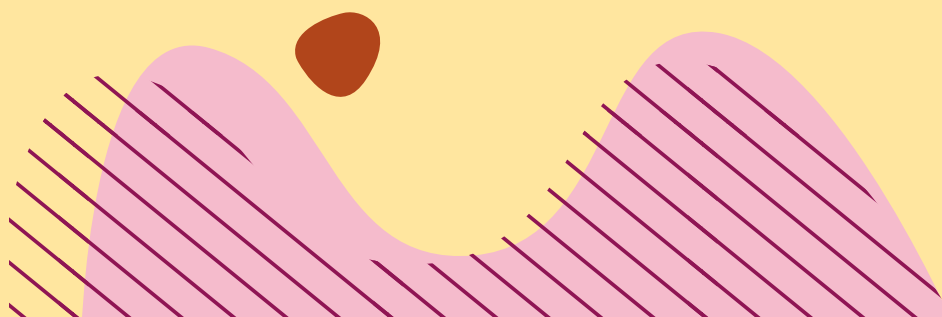


Medfinansieras av
Europeiska unionen

NNS nationella nätverket
för samordningsförbund
November 2024

Innehåll

Inledning	4
Varför kom lagstiftningen till?.....	5
Huvuddrag, syfte och mål med lagstiftningen.....	7
Tilltänkt målgrupp - för vem?	7
Åtgärder inom den finansiella samordningen - hur?	8
Vilka aktörer var tänkta att ingå i den finansiella samordningen?	9
Hur fungerar Finsam idag? Vilka andra reformer har genomförts under tiden?	10
Finsams och Samordningsförbundens organisering	10
Finsams målgrupp	12
Individinriktade insatser genom Finsam.....	14
Strukturinsatser genom Finsam	15
Finansieringen av Finsam	16
Uppföljning och utvärdering av Finsam.....	17
Förändringar i omvärlden	18
ESF – en överstatlig nivå i arbetsmarknadspolitiken.....	18
Från Landsting och länskassor till Regioner och en Försäkringskassa	18
Ökad komplexitet i det kommunala uppdraget	19
Framväxande av arbetsmarknadsinsatser i kommunal regi, Arbetsförmedlingens reformering och användandet av privata aktörer ..	19
Sammanfattning, bestående utmaningar i den finansiella samordningen	21
Referenser	23



Inledning

Historien om Finsam syftar till att öka kännedomen om Finsam-lagstiftningen, ge en inblick i hur den kom till och vad de ursprungliga intentionerna med lagstiftningen var. Texten ger en överblick över samordningsförbundens organisering och verksamhet och en översikt över vad som hänt i samhället sedan lagens ikraftträdande år 2004. *Historien om Finsam* sammanfattar också ett antal utmaningar i den finansiella samordningen som varit mer eller mindre bestående över tid och som skulle behöva förändras för att åstadkomma en mer slagkraftig och ändamålsenlig finansiell samordning.

Historien om Finsam är en del av NNS förstudie för utvecklad samverkan mellan myndigheter och organisationer inom kompetensförsörjning, livslångt lärande och social hållbarhet. Förstudien är delfinansierad av Europeiska socialfonden.

En historieskrivning är alltid en tolkning, där delar väljs bort och andra lyfts fram. För dig som vill veta mer rekommenderas att läsa lagens förarbeten och Inspektionen för socialförsäkringens rapportserie om samordningsförbundens verksamhet. Du hittar dem i referenslistan längst bak.

Om du är nyfiken på samordningsförbundens verksamhet rekommenderas att ta en titt på NNS hemsida. Där finns bland annat en sammanställning av alla de aktiviteter och projekt som pågår genom samordningsförbund runt om i landet.

Varför kom lagstiftningen till?

Lagen om Finansiell samordning kan ses som ett direkt svar på de skenande kostnaderna inom sjukförsäkringen under 1990- talet. Ekonomisk kris hade lett till sjukskrivningar och förtidspensionering av stora grupper i samhället som inte längre fick plats på en alltmer slimmad arbetsmarknad.

Rehabiliteringsansvaret var - då som nu - uppdelat på flera sektorer med uppdrag som ibland krockade. Personer med en kombination av medicinska, psykiska, sociala och arbetsrelaterade problem hamnade ofta i vad som beskrevs som "en gråzon". Genom att förbättra samarbetet och den gemensamma planeringen mellan olika verksamheter skulle landsting, kommun, de allmänna försäkringskassorna och länsarbetsnämnderna tillsammans se till att fler kunde uppnå eller vidmakthålla sin förvärvsförmåga.

I juni 1994 initierades lokala försöksverksamheter i ett antal kommuner och 2001 hemställde Socialförsäkringsutskottet om att regeringen borde återkomma med förslag om finansiell samordning mellan socialförsäkringen, hälso- och sjukvården, socialtjänsten och arbetsmarknadsmyndigheterna. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets hemställan och därigenom bildades en arbetsgrupp bestående av tjänstepersoner från Socialdepartementet, Finansdepartementet, Näringsdepartementet och Justitiedepartementet.

En förutsättning för att den finansiella samordningen skulle komma till stånd var att aktörerna såg vinster med att samarbeta. De berörda aktörerna måste kunna identifiera gemensamma problem som inte kunde lösas av var och en enskilt. Aktörerna behövde också se att just finansiell samordning skulle ge vinster utöver vad andra samverkansformer kunde ge.

En central tanke för den finansiella samordningen var att kostnaderna för framför allt sjukpenning skulle minska som ett direkt resultat av den finansiella samordningen. Idén lever fortfarande kvar i samordningsförbundens finansieringsnyckel, där staten bidrar med 50 procent av finansieringen genom Försäkringskassan.

1997 utvärderades försöksverksamheterna av Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen. Man fann att Finsam hade förbättrat samarbetet mellan Försäkringskassan och hälso- och sjukvården. Användandet av sjukförsäkringsmedel gjorde det möjligt att ge insatser som dels bidrog till de övergripande målen med den finansiella samordningen, och dels gjorde personal och beslutsfattare delaktiga i försöksverksamheten. Den gemensamma,

ekonomiska resultatberäkningen mellan aktörer innebar att politiker och tjänstepersoner fick se och ta hänsyn till sambandet mellan socialförsäkringsutgifterna och den verksamhet som bedrevs. Enligt utvärderingen resulterade Finsam i en ekonomisk besparing i socialförsäkringen om 152 miljoner kronor mellan åren 1993–1995.

Ett gemensamt ekonomiskt och politiskt ansvar var alltså det som låg till grund för den finansiella samordningen. Det vill säga; att kostnaden och ansvaret för dem som stod utanför arbetsmarknaden analyserades med gemensamma glasögon och inte var för sig. I lagens förarbeten nämns till exempel att det ur ett samhällsperspektiv är bättre att betala ut lönebidrag än sjukpenning eller ekonomiskt bistånd.



Huvuddrag, syfte och mål med lagstiftningen

Tilltänkt målgrupp - för vem?

I lagens förarbeten framgår att den finansiella samordningen ska inriktas på dem som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser från flera av de samverkande parterna. Syftet med den finansiella samordningen är att uppnå eller förbättra förmågan att utföra förvärvsarbete. Man talar om att dessa personer kan ha "... olika former av fysiska eller psykiska besvär samt arbetsmarknadsmässiga eller sociala problem - ofta en kombination av dessa", och att "... dessa människor befinner sig ganska långt ifrån arbetsmarknaden och är beroende av det offentliga för sin försörjning". Långtidsarbetslöshet och långtidssjukskrivning pekas ut som särskilda riskfaktorer.

Regeringen hade dock svårt att ringa in den tilltänkta målgruppens storlek, ett problem som följt den finansiella samordningen sedan starten.

Den genomförda Finsam- utvärderingen gjorde gällande att det under 1990-talets senare del rörde sig om cirka 280 000 personer i arbetsför ålder. Regeringen konstaterade att "skilda uppföljnings- och statistiksystem försvårar en samlad redovisning av hur många människor som har behov av samordnade insatser. Därmed saknas också en gemensam behovsbild för berörda aktörer, vilket naturligtvis kan försvåra den samverkan som är nödvändig".

Flera av remissinstanserna argumenterade för en tydligare avgränsning, och flera ville ha en utökad ålder angiven i den kommande lagstiftningen (under och över 20-64 år). Dåvarande regeringen betonade i sitt svar att "...det angivna åldersintervallet inte utgör någon fast avgränsning. Naturligtvis kan både yngre och äldre personer än de angivna ingå i målgruppen, om de av något skäl kan hänföras till gruppen förvärvsaktiva".

Det övergripande målet för den finansiella samordningen var alltså att med gemensamma krafter föra den enskilde ut på arbetsmarknaden och bort från ett långvarigt samhälleligt försörjningsbehov. På så sätt skulle beroendet av de offentliga stödsystemen kunna minska över tid, vilket i sin tur var ett uttalat delmål för den finansiella samordningen.



Åtgärder inom den finansiella samordningen - hur?

Hur skulle den finansiella samordningen gå till i praktiken? Man tänkte sig att:

- de åtgärder som skulle finansieras genom den finansiella samordningen skulle ligga inom de samverkande parternas ansvarsområden och
- skulle syfta till att återställa eller öka den enskildes förvärvsförmåga.

Däremot skulle de samordnade resurserna inte fatta "... sådana beslut som utgör myndighetsutövning". Som exempel nämns att bevilja rehabiliteringsinsatser eller försörjningsstöd. Det myndighetsutövande uppdraget skulle även fortsatt ligga på respektive huvudman.

Ett praktiskt exempel på samarbete på individnivå preciserades som "... den samordning som behövs av berörda parter för att kunna utföra en *handlingsplan med fokus på den enskilde och dennes behov av en sammanhållen rehabilitering*". Man framhöll att den enskilde skulle involveras i planeringen och att det krävdes "... en struktur av insatser som motsvarar den enskildes behov". Därför såg man att samordning på individnivå också behövde kompletteras med strukturövergripande insatser, uttryckt som ett "... analys- och utvecklingsarbete för att åtgärda aktuella problem och flaskhalsar" som i sin tur "... kan leda till resursförstärkningar och inrättande av särskilda projekt med utgångspunkt i målgruppens behov och det gemensamma ansvaret".

En viktig princip för den finansiella samordningen var den om likabehandling; "Rehabilitering inom finsam får ej ske på bekostnad av andra grupper". Den finansiella samordningen skulle istället syfta till att underlätta för grupper som redan är i behov av rehabilitering och annat stöd från flera huvudmän att verkligen få ett sådant stöd. Målgruppen för den finansiella samordningen skulle alltså prioriteras i den mening att de skulle kunna erbjudas det stöd de har behov av och var berättigade till, men som de på grund av gränsdragningsproblematik mellan aktörer riskerade att inte få. Vad hoppades man uppnå genom den finansiella samordningen? I lagens förarbeten kan man läsa att "... för att utfallet skall anses vällyckat förutsätts det 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. Detta ställer krav på utvecklingsinsatser med inriktning på att förbättra samarbetet på individnivå samt skapa en struktur av rehabiliteringsaktiviteter som motsvarar målgruppens behov".

Efter de inledande socsam- försöken konstaterade Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen att behov och problem som kräver tvärsektoriella lösningar

tydliggjorts. De medverkande parternas gemensamma ansvar hade gett en gemensam drivkraft för samordnade insatser, och organiseringen gav både struktur och kontinuitet. Man konstaterade också att socsam- lagstiftningen tillämpats på olika sätt i landet, vilket inneburit variationer i den politiska och finansiella samordningen.

Värt att notera var att man i dessa försök alltså talade om en politisk och finansiell samordning, och att man genom båda dessa instrument ville skapa formella förutsättningar för att kunna prioritera gemensamma och sektorsövergripande insatser. Men när lagen senare trädde i kraft hade ordet ”politisk” försvunnit.

Vilka aktörer var tänkta att ingå i den finansiella samordningen?

I förarbetena argumenterades det för att antalet ingående parter i den finansiella samordningen borde hållas på en hanterlig nivå. Därför beslutade man att ett förbund skulle bestå av aktörer verksamma inom ett gemensamt upptagningsområde, det vill säga en eller flera kommuner, landsting, länskassa och länsarbetsnämnd. Dessa skulle gemensamt bilda samordningsförbund, det vill säga ett fristående juridiskt organ för att gemensamt kunna fatta beslut och verkställa uppgifter. Det skulle vara frivilligt att ingå i ett samordningsförbund, även om några remissinstanser argumenterade emot frivilligheten. Regeringens ambition var dock att samordningsförbunden över tid skulle komma att bli ”permanent och rikstäckande”.

Efter de inledande försöken, där enbart kommun, landsting och länskas-sorna ingick, konstaterades att också länsarbetsnämnderna behövde finnas representerade i förbunden. Arbetsmarknadsmyndigheternas organisering lyftes dock fram som en komplicerande faktor i både förarbeten och remissförfarande. Dåvarande arbetsmarknadsverket var organiserat med tjänstemannastyre på lokal och regional nivå, medan de andra huvudmännen på motsvarande nivå hade ett väsentligt inslag av politikerstyre. Den som var med minns till exempel att också Försäkringskassan styrdes genom politiska nämnder på lokal nivå vid tiden för samordningsförbundens tillkomst.



Hur fungerar Finsam idag? Vilka andra reformer har genomförts under tiden?

Finsam har utvecklats sedan starten 2004, både vad gäller strukturövergripande och individinriktade insatser. Evidensbaserade metoder och arbetssätt är idag vanligt förekommande inslag i den finansiella samordningen, just eftersom de inbegriper flera huvudmän. Många förbund arbetar också för att lyfta systembrister och stärka samverkan, både lokalt, regionalt och nationellt. Genom regeringsuppdraget att öka upptäckten av våld har samordningsförbunden visat sig vara en effektiv struktur för att snabbt nå ut till en stor andel av den befolkning som är i behov av stöd från flera aktörer.

Vi ser också positiva effekter när vi arbetar gemensamt för att undanröja hinder som uppstår i människors etablering på arbetsmarknaden. Samordningsförbunden har visat sig vara en bra organisering för att bära fleråriga lokala och regionala projekt där tusentals människor fått stöd i att gå från utanförskap till sitt nästa – eller första - jobb.

Finsams och Samordningsförbundens organisering

Lagen om finansiell samordning såg dagens ljus år 2004. Sedan dess har mycket hänt. Efter de inledande försöken med Socsam i Stenungsund, Grästorps, Göteborg – Hisingen, Finspång, Gotland, Laholm, Hyllie och Haninge kommun spred sig möjligheten med samordningsförbund till fler kommuner. De första samordningsförbunden bildades i slutet av år 2004 och i dag finns det 72 samordningsförbund i samtliga av Sveriges regioner och i 274 av Sveriges 290 kommuner. Det är frivilligt för kommunen att organisera sig genom samordningsförbund, men i instruktionen för Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen framgår att myndigheterna ska bedriva finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser i enlighet med Finsamlagen. När ett samordningsförbund bildas blir de fyra parterna kommun, region, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, medlemmar i förbundet. Medlemmarna beslutar själva om hur förbundet ska organisera sig och dess inriktning på verksamheten. Här ligger de lokala förutsättningarna i fokus. Några förbund har valt att arbeta processinriktat, det vill säga med fokus på att stödja medlemmarna i samverkan och skapa arenor för detta. I andra förbund dominerar det individinriktade arbetet. Där blir samordningsförbunden en arena för medlemmarna att tillsammans driva insatser och initiera gemensamma projekt. Ytterligare förbund arbetar med en blandning av process-, individ- och strukturinriktade insatser.

Förbundens verksamhet leds och regleras genom förbundsordningen. I Finsamlagen beskrivs vad förbundsordningen måste reglera.

Medlemmarna kan också komma överens om egna och lokalt utformade skrivningar i sin förbundsordning. Beslut fattas oftast i kvalificerad majoritet och med minst hälften av styrelsens ledamöter närvarande.

Styrelsens ledamöter ska vara ledamöter i antingen kommun- eller regionfullmäktige, eller anställda vid Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan. I förbund där flera kommuner ingår representeras dessa var för sig i styrelsen med en ordinarie ledamot. 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. Därigenom har ledamöterna i ett samordningsförbund ett självständigt ansvar för verksamheten som skiljer sig från uppdraget i hemmaorganisationen. Uppdraget i styrelsen ska vara att se till att syftet med den finansiella samordningen uppnås, ett uppdrag som inte sällan skiljer sig från intressena hos den enskilde medlemmen.

Det faktum att Finsam har en särprägel gentemot uppdraget i ordinarie verksamhet kan inte nog underskattas. Det kan därför ta tid att komma in i styrelsearbetet. Mixen av politiker, kommunala och statliga tjänstepersoner gör att styrelsen får en unik sammansättning. Samtidigt innebär organiseringen att styrelsens ledamöter ofta byts ut, till följd av politiskt maktskifte eller omorganisationer. Förbundschefen är därigenom oftast ensam om att bära det organisatoriska minnet. "Det tar ett år att få igång styrelsearbetet, och då är det dags att byta styrelse", suckade en förbundschef vid en av NNS månadsträffar. En träffande bild som ofta utgör vardagen för chefer i samordningsförbunden.

Samordningsförbundets verksamhet har organiserats under Socialdepartementet, på grund av den traditionella kopplingen till Försäkringskassans verksamhet. Idag saknas dock en lagstadgad nationell aktör som håller samman arbetet inom förbunden. År 2007 genomförde Statskontoret en undersökning av den finansiella samordningen, och konstaterade behovet av ett utökat och tydligare uppdrag till myndigheterna för att stödja utvecklingen av den finansiella samordningen. Som en följd av granskningen bildades Nationella rådet av SKR, Socialstyrelsen, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

Nationella rådets uppgift är att behandla frågor som är av gemensamt intresse för samordningsförbunden, till exempel frågor av juridisk, ekonomisk och organisatorisk karaktär. Man tar också fram stödmaterial. Försäkringskassan har ordförandeskapet i Nationella rådet. Till rådet finns även en arbetsgrupp knuten, vars syfte är att tillhandahålla ett mer operativt stöd till samordningsförbunden.

Nationella nätverket för samordningsförbund (NNS) bildades i slutet av år 2009 och är sedan år 2012 en förening där samordningsförbunden kan bli medlemmar. Föreningen utgör en arena för erfarenhetsutbyte och dialog om förutsättningarna att bedriva finansiell samordning via samordningsförbund. NNS bevakar medlemmarnas intressen och bedriver ett aktivt, strategiskt påverkansarbete lokalt, regionalt och nationellt. Nätverket organiserar flera nätverk och arbetsgrupper, till exempel en utvecklingsgrupp för nationella indikatorer och nationella ordförandeträffar.

Samordningsförbunden har också egna nätverk för förbundschefer och tjänstepersoner, till exempel regionala nätverk där man diskuterar strukturella frågor eller genomför gemensamma kompetensutvecklingsinsatser. Gränsdragningen mellan NNS och Nationella rådet har med åren blivit oklar. Flera samordningsförbund upplever ett uteblivet stöd från Nationella rådet, och NNS har allt mer kommit att arbeta med att också tillhandahålla stöd och utvecklingsinitiativ. Försäkringskassans ordförandeskap i Nationella rådet, tillsammans med uppgiften att vara statens representant vid medeltilldelning och uppdraget att återrapportera resultaten av de finansierade insatserna till regering och departement har lett till att myndigheten fått en särställning bland förbundens medlemmar. Det leder till att det oftast är Försäkringskassans linje och tolkningar av finsamlagen som blir gällande, trots att det saknas praxis i de flesta frågor. Ett exempel på detta är hur myndighetens ställningstagande kring extern finansiering fått genomslagskraft på lokal, regional och nationell nivå.

Finsams målgrupp

När lagstiftningen kom till fanns ett stort fokus på att minska det så kallade ohälsotalet, som år 2000 uppgick till 38,6 dagar per person i yrkesförålder. Detta till följd av 1990-talets lågkonjunktur och en generös tolkning av vem som kunde sägas vara förhindrad att arbeta på grund av sjukdom. 50 procent av budgeten för samordningsförbunden skulle därför tas från Försäkringskassans budget för sjukpenning, och gör så än idag. I förarbetena fanns utförliga skrivningar och beräkningar på förväntat sjunkande kostnader för bland annat ekonomiskt bistånd, sjukpenning, sjukersättning och arbetslöshetsersättning.

Personer utanför arbetsmarknaden, som får sin huvudsakliga försörjning via de offentliga trygghetssystemen och som behöver stöd av minst två aktörer, har traditionellt varit Finsams primära målgrupp. För de statliga aktörernas del har regeringen i vissa perioder gett Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan i uppdrag att verka för att samordningsförbunden prioriterar samordnade rehabiliteringsinsatser för särskilda grupper, till exempel långtidssjukskrivna, unga med aktivitetsersättning och unga med funktionsnedsättning.

Några förbund arbetar enbart med strukturövergripande insatser, medan andra finansierar insatser direkt riktade till medborgare.

ISF konstaterade 2019 och 2023 att samordningsförbundens finansierade verksamhet gör skillnad. Personer som deltagit i samordnade insatser vittnade om att deras hälsa, välbefinnande och tilltro till den egna förmågan hade ökat. ISF kunde också se en ökad övergång från bidrag till subventionerade anställningar och nystartsjobb. Liknande resultat har setts i flera insatser och projekt finansierade genom samordningsförbund.

Bristen på tillförlitlig och konsekvent data gör det dock svårt att säkert veta vilket utfall den finansiella samordningen har. Medlemmarna i lokala samordningsförbund arbetar också väldigt olika i det individriktade arbetet. Flera förbund väljer att finansiera insatser vars syfte är att deltagaren ska få ett arbete, medan andra förbund väljer att fokusera på så kallade förrehabiliterande insatser, för att någon av aktörerna ska kunna ta över vid ett senare tillfälle. Ytterligare andra förbund arbetar enbart strukturövergripande eller processinriktat, vilket kan ge stora och positiva resultat för den enskilde – men utan att det syns i uppföljningen av Finsam. Det finns en potentiell målkonflikt i formuleringen att den finansiella samordningen dels ska leda till en effektiv resursanvändning, men också till att människor uppnår en egen försörjning. Eftersom ett samordnat stöd ofta är resurskrävande till en början kan det vara svårt att se ekonomiska vinster på kort sikt. Här argumenterar bland annat ISF för att resultaten från den finansiella samordningen skulle behöva följas under lång tid.

Ett ytterligare problem med att tolka resultaten från åren med Finsam är att ingen vet hur stor den faktiska målgruppen är. Precis som när lagen om finansiell samordning kom till så saknas en heltäckande statistik över de personer som inte försörjer sig genom arbete eller offentliga bidrag. Många samordningsförbund använder sig därför av lokala behovsanalyser som grund för att uppskatta storleken på målgruppen. Här har SCB:s BAS-statistik blivit ett viktigt och välkommet hjälpmedel, som används tillsammans med statistik och prognoser från respektive medlem. Behovsanalysen ligger sedan till grund för prioriteringar i den finansiella samordningen.

I lagens förarbeten gjordes en kvalificerad gissning att ungefär 280 000 personer skulle kunna vara i behov av ett samordnat stöd för att få sitt nästa jobb. Siffran uppskattades i en tid då siffrorna för arbetslöshet och sjukskrivningar var exceptionellt höga. Runt millennieskiftet låg den öppna arbetslösheten på omkring 11 procent, och antalet sjukskrivna var som högst runt 300 000 personer per månad. 2023 nåddes enligt Försäkringskassans återrapportering 20 553 personer av insatser genom samordningsförbund. Det motsvarar cirka 8 procent av den del av befolkningen som

regeringen initialt bedömde tillhöra målgruppen.

De senaste åren ligger arbetslösheten runt 7 procent. Antalet sjukskrivna är 100 000 färre än under krisåren runt sekelskiftet. Samtidigt har rehabiliteringsaktörernas ansvarsområde både utökats och sektoriserats i högre grad än under 1990-talet. Idag ser vi hur nya grupper behöver stöd genom finansiell samordning, och av skäl som inte ser likadana ut som tidigare. Patient- och brukarföreningar lyfter återkommande att bristen på personligt stöd, automatisering och digitalisering minskat tillgängligheten för flera grupper. Den ekonomiska ojämlikheten för utsatta grupper har ökat. Vi vet också att många personer som räknas bort från arbetsmarknaden kan arbeta med rätt stöd. Personer med svår psykisk sjukdom och intellektuell funktionsnedsättning är exempel på grupper som fortfarande exkluderas trots att forskning visat att metoder som Supported Employment fungerar väldigt bra. Flera projekt inom den finansiella samordningen har visat på liknande resultat. Behovet av samordning speglas alltså inte bara i siffror för långtids-sjukskrivning och långtidsarbetslöshet. Det hänger ihop med graden av specialisering och hur samhällets resurser organiseras. Behovet av samordning kan också sägas vara en överenskommelse kring vilka individer och grupper samhället ska satsa sina resurser på. Tyvärr vet vi att personer med komplexa behov ofta tenderar att hamna längst bak i kön, just för att de anses vara resurskrävande. En baksida med tankeättet är att grupper som står närmare arbetsmarknaden erbjuds det resursintensiva stöd som istället borde komma andra grupper till gagn – i hopp om att få snabba resultat.

I Finsam är det ofta respektive medlem som är den som ansvarar för att identifiera och anvisa "rätt målgrupp" till respektive insats. Det betyder att det redan är de som finns registrerade i de interna systemen som oftast kommer ifråga för individinsatser inom den finansiella samordningen. Det betyder också att det oftast sker en bedömning, eller gallring, hos respektive part. Här finns alltså risker med att personer som står utanför ersättnings-systemet eller som bedöms stå för långt från arbetsmarknaden väljs bort också i insatser som finansieras genom samordningsförbund.

Individinriktade insatser genom Finsam

2023 bedrevs enligt Försäkringskassans årliga rapportering totalt 296 individinriktade insatser inom den finansiella samordningen, varav 162 (55 procent) var arbetslivsinriktade. 29 insatser (2 procent) handlade om att identifiera behov, och resterande 105 insatser (43 procent) var förberedande eller förebyggande.

Evidensbaserade metoder och arbetssätt har initierats och drivits genom den finansiella samordningen på flera håll i landet. Supported employment,

IPS och Case Management är idag återkommande inslag i samordningsförbundens finansierade verksamhet. Andra exempel på individinsatser är att erbjuda arbetsträningsplatser eller praktik på företag, riktade utbildningsinsatser, validering av kompetenser eller rådgivning och vägledning genom så kallade myndighetsgemensamma team. Kombinerade insatser, det vill säga insatser som fokuserar på personens hälsa, livs- och arbetssituation, har kommit att bli ett allt vanligare inslag i samordningsförbundens verksamhet i kölvattnet av den danska BIP- studien.

ISF beskrev i rapporten Gör samordningsförbunden någon skillnad att flera samordningsförbund såg det som sin uppgift att se till att personer ska hamna ”rätt” eller att ”samordningsförbunden ska bidra till att personer kommer till ett avslut”. Man konstaterade att det därför inte var självklart att alla personer som fick del av insatser finansierade av förbund närmade sig arbetsmarknaden efter en insats. Istället försökte man i första hand hitta rätt åtgärd för personen, vilket i sin tur innebar att personer hamnade i insatser som kunde uppfattas som ett steg längre från arbetsmarknaden än tidigare.

Ett annat känt problem inom Finsam är att det kan vara svårt att få medlemmarna i ett förbund att ta över kostnaden för insatser när förbundets finansiering av verksamheten upphör, just eftersom de ofta finns i gränslandet mellan parternas ordinarie uppdrag. I det fall insatser implementeras sker det oftast i kommunens regi, vilket i sin tur leder till att insatsen förändras för att bättre passa ihop med kommunens ordinarie uppdrag. Intentionerna med den finansiella samordningen riskerar då att förloras, samtidigt som stora grupper inte längre kan ta del av insatsen.

Över tid har de individriktade insatser som bedrivs genom finansiell samordning minskat, samtidigt som de insatser som kallas strukturövergripande ökat. Under 2023 finansierade samordningsförbunden individriktade insatser för drygt 22 500 deltagare. Det var en ökning sedan föregående år men näst intill en halvering sedan 2014. Förbundens minskade ekonomi kan ses som en förklaring till detta. Samtidigt vittnar många förbund om att insatser på strukturell nivå också gör nytta för den enskilde. Flera samordningsförbund har till exempel varit med som processtöd i implementeringen av den danska förhållningssättet BIP i ordinarie verksamhet. Ett arbetssätt som potentiellt kan ge stora skillnader för många, men utan att det syns i statistiken.

Strukturinsatser genom Finsam

Samordningsförbunden finansierar strukturövergripande insatser för att stärka samverkan mellan medlemmarna, nå en mer effektiv resursanvändning och för att öka kunskapen om olika gruppers behov. Insatserna kan

vara kompetenshöjande, till exempel att erbjuda föreläsningar, utbildningspaket och kunskapsdialoger, eller strukturpåverkande. Exempel på strukturpåverkande insatser är förstärkt samverkan mellan olika aktörer, att stödja arbetet med gemensamma processer eller erbjuda plattformar för utveckling av stöd till samordningsförbundets målgrupper.

Instruktionen till myndigheterna om att medverka i den finansiella samordningen har tolkats olika över tid. 2018 reviderade Försäkringskassan sina riktlinjer om hur myndigheten ska bedriva sin samverkan. En organisatorisk flytt av uppdraget under 2023 innebar ytterligare förändringar i tolkningen av hur uppdraget bör bedrivas. Det här har gett konsekvenser i flera förbund, och myndigheten och dess medarbetare upplevs nu ha en mer restriktiv hållning till samverkan.

Behovet av samordning och samverkan har lyfts fram i många skilda kontexter. Idag finns flera kunskapsmyndigheter med uppdrag som tangerar det som regleras inom Finsam. Kriminalvården, Folkhälsomyndigheten och Länsstyrelsen är några exempel. Framväxandet av privata aktörer inom både vård, omsorg och matchning mot arbete har också förändrat spelplanen när det kommer till vilka aktörer som möter personer i behov av samordnat stöd. Ideella och idéburna organisationer är idag även de leverantörer av välfärdstjänster. Detta ställer förändrade krav på behovet av samordning för att nå största möjliga nytta.

Finansieringen av Finsam

Samordningsförbunden finansieras gemensamt av kommun, region och staten. Staten står för hälften av finansieringen medan kommun och region står för en fjärdedel vardera. Försäkringskassan fördelar de statliga medlen till samordningsförbunden men samråder med Arbetsförmedlingen på nationell nivå innan myndigheten fattar beslut om den statliga tilldelningen.

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

2016 togs en ny beräkningsmodell fram i samarbete mellan Försäkringskassan och Nationella rådet i dialog med förbunden. Modellen baseras på storleken på befolkningen i arbetsför ålder och på ett försörjningsmått som omfattar utbetalda offentliga ersättningar vid sjukdom, i form av arbetsmarknadsstöd samt ekonomiskt bistånd. Modellen innebär att den statliga finansieringen utgör ett tak för hur mycket finansiering region och kommun får gå in med.

Samtidigt har det statliga anslaget legat stilla sedan modellen togs fram, och fler kommuner har tillkommit i den finansiella samordningen. Idag tycker många att samordningsförbundens verksamhet är underfinansierad. Men trots att flera kommuner och regioner uttrycker en vilja att skjuta till mer medel till den finansiella samordningen så är det i nuvarande system inte möjligt.

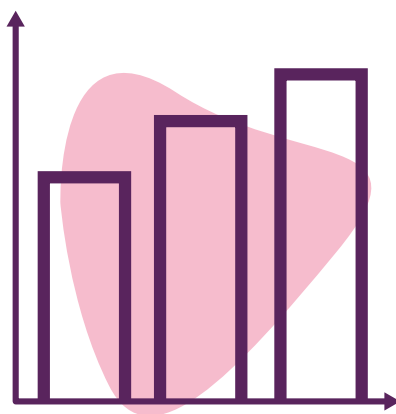
Uppföljning och utvärdering av Finsam

Samordningsförbunden ska lokalt följa upp och utvärdera de rehabiliteringsinsatser de finansierar. Försäkringskassan har i uppdrag att till regeringen varje år redovisa målgrupper och resultat för de insatser som finansieras av förbunden. Däremot har Försäkringskassan inget uppdrag om att utvärdera samordningsförbunden och dess verksamhet.

Det lokala uppdraget att utvärdera de insatser som bedrivs ställer stora krav på enskilda samordningsförbund att antingen anställa sådan kompetens, eller upphandla den. Upphandlingar görs ofta i samband med en enskild insats eller ett visst projekt. Det saknas idag en struktur för att utvärdera förbundens samlade verksamhet och för att dra lärdomar från lokala arbetsätt, projekt och insatser som skulle kunna skalas upp.

Det tidigare uppföljningsverktyget SUS innehöll flera brister. Begrepp och kategoriseringar tolkades på olika sätt, och vissa förbund underrapporterade sin verksamhet – ofta på grund av bristande resurser. ISF konstaterade 2019 att uppföljningsverktyget skulle behöva kompletteras med både ett nationellt råd av forskare och experter, samt en mer detaljerad registrering som i större grad tog sikte på den enskildes ”resa” genom systemet. Man föreslog även en översyn om att kunna registrera deltagare utan samtycke.

Sedan 2023 saknas ett nationellt uppföljningsverktyg. Uppföljning Finsam, som ersatt SUS, upplevs inte som en ändamålsenlig efterträdare.



Förändringar i omvärlden

ESF – en överstatlig nivå i arbetsmarknadspolitiken

Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (ESF) har funnits sedan år 2000 och har regeringens uppdrag att stärka den enskildes ställning på arbetsmarknaden. Genom fonderna finansierar myndigheten projekt som syftar till att minska arbetslöshet och utanförskap, med särskilt fokus på att minska diskriminering och öka jämställdheten i samhället.

Europeiska socialfonden är EU:s viktigaste finansiella instrument för att stödja sysselsättningen i medlemsstaterna och främja den ekonomiska och sociala sammanhållningen. I och med inträdet i EU har alltså en del av finansieringen och samordningen av arbetsmarknadspolitiken flyttat ut från arbetsmarknadsdepartementet.

ESF- projekt har under många år varit ett populärt ekonomiskt tillskott i den finansiella samordningen. Under 2022 ingick samordningsförbunden antingen som ägare, medfinansierare eller samarbetspart i totalt 50 projekt. Det innebär ett tillskott på cirka 300 miljoner till Finsam.

Samordningsförbundens möjlighet att söka extern finansiering regleras inte i Finsam- lagen och nämns inte heller i förarbetena. Nationella rådet har därför genom åren haft olika hållning i frågan om det är möjligt för samordningsförbunden att söka extern finansiering genom socialfonden. Frågan aktualiserades igen i och med att Försäkringskassan under 2023 gjorde tolkningen att det inte längre är möjligt för förbunden att vara projektägare av ESF- projekt. Man hänvisade istället till möjligheten att låta respektive part stå som ägare, också i de projekt som söks via samordningsförbund.

Från Landsting och länskassor till Regioner och en Försäkringskassa

De allmänna försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket avskaffades 2005 och ersattes av myndigheten Försäkringskassan. Förändringen syftade till att stärka likvärdigheten, rättssäkerheten och korta handläggningstiderna. Förstatligandet innebär också att socialförsäkringsnämnderna avskaffades år 2008. I nämnderna ingick både ledamöter som nominerades av de politiska partierna och av organisationerna på arbetsmarknaden, och nämnderna fattade beslut om flera av de ersättningar som betalades ut av Försäkringskassan. Förändringen innebär också att en stor del av beslutsmandatet flyttades högre upp i organisationen.

2019 blev de sju sista av landstingen regioner. Det innebar ett utökad ansvar för tidigare statliga ansvarsområden, till exempel infrastruktur och viss regional utveckling såsom att stärka människors möjlighet till arbete. Liksom hos Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan innebar förändringen att regionernas upptagningsområde blev större än tidigare.

Ökad komplexitet i det kommunala uppdraget

Kommunerna står inför stora utmaningar vad gäller ekonomi, personal- och kompetensförsörjning. Hälften av landets kommuner har under de senaste tio åren haft en befolkningsminskning, medan storstadsregionerna upplever ett ökat befolkningstryck genom både inflyttning och migration. Samtidigt påverkar den Europeiska Unionens gemensamma strategier och ramverk utvecklingen och staten har blivit mer närvarande genom ökad tillsyn. Kommunerna har också fått fler och allt mer komplexa uppdrag som måste lösas i bred samverkan.

Nuvarande socialtjänstlag trädde i kraft 1980. Idag ser behoven annorlunda ut än då. Segregation, unga som dras in i gängkriminalitet, desinformation och minskad tillit till socialtjänsten är några problem som lyfts av bland andra SKR och som innebär stora utmaningar i det sociala arbetet.

Socialtjänsten genomgår just nu i ett reformarbete där en ny lagstiftning ska möjliggöra ett mer förebyggande, tillgängligt, tillitsskapande, jämställt och kunskapsbaserat arbetssätt. Den nya socialtjänstlagen föreslås träda i kraft under 2025 och innebär bland annat större möjligheter att kunna erbjuda insatser utan behovsprövning.

Framväxande av arbetsmarknadsinsatser i kommunal regi, Arbetsförmedlingens reformering och användandet av privata aktörer

Idag ställs högre krav på personer med ekonomiskt bistånd att aktivt söka arbete. Samtidigt saknar flera kommuner lokal närvaro av Arbetsförmedlingen. Kommuner har därför under hela 2000-talet satsat egna medel på arbetsmarknadsinsatser, trots att uppdraget egentligen ligger hos Arbetsförmedlingen. Otydligheten kring vem som egentligen har ansvaret för grupper av arbetssökande med komplexa behov har lett till ytterligare gränsdragningsproblematik mellan aktörerna. Många kommuner beskriver också att det kommunala ansvarstagandet kring utsatta grupper har utökats, samtidigt som man upplever att samverkan kring personer med samordnade behov är svårnavigerad.

Arbetsförmedlingen har under senare år genomgått flera stora reformeringar, där tillkomsten av privata aktörer inom Rusta och Matcha är en av de större. Men servicenivån till den enskilde medborgaren ser väsentligt olika ut över landet. Invånare har i flera fall ett högst begränsat antal privata aktörer att "välja på" när det kommer till stöd inom Rusta och matcha, samtidigt som kommunen har begränsade möjligheter att erbjuda arbetslivsinriktat stöd och samordning.

Både kommuner, Arbetsförmedlingen och nu även privata aktörer har kritiserats för att tillhandahålla aktiverande insatser med svag koppling till arbetsmarknaden, det vill säga insatser med fokus på att stävja passivitet snarare än att bidra till ökade jobbchanser. Insatserna är då av sysselsättningskaraktär, alltså utformade på ett sätt som innebär att den arbets sökande förväntas delta i olika aktiviteter under ett antal timmar per vecka, men utan att dessa aktiviteter har några konkreta kopplingar till ett framtida arbete. Aktiviteterna är ofta villkorade genom sanktioner för den som inte fullföljer överenskomna planer.

Ett ytterligare bekymmer med de insatser som finns tillgängliga genom Arbetsförmedlingen, kommunen och genom den finansiella samordningen är att de inte bedöms kunna ske parallellt. Ett exempel är personer som ingår i det förstärkta samarbetet mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, och som då inte kan delta i insatser finansierade via samordningsförbund.

Sammantaget innebär den här organiseringen, tillsammans med bristen på samordning, att personer dels riskerar att erbjudas insatser som inte leder till arbete, och att insatserna organiseras genom att löpa efter varandra i så kallade arbetsförberedande aktiviteter som tillhandahålls av olika huvudmän – ofta med överlämningar och väntetider som följd. Samordningsförbundsfinansierade insatser ingår då som ytterligare ett komplement men utan att råda bot på själva problemet.



Sammanfattning, bestående utmaningar i den finansiella samordningen

Lagen om finansiell samordning kom till för att minska utanförskapets kostnader men också för att försöka råda bot på den gränsdragningsproblematik som uppstår i en sektoriserad välfärd. Men trots 20 år av finansiell samordning genom samordningsförbund har mycket lite hänt i de ordinarie strukturerna. Sektoriseringen kvarstår. Vissa menar att ett ökat fokus på intern effektivisering i respektive organisation snarare motarbetat idén om att erbjuda välfärdstjänster som utgår från den enskildes behov.

Efter Finsamlagens ikraftträdande har de allmänna försäkringskassorna gått upp i Försäkringskassan, länsarbetsnämnderna i den centrala myndigheten Arbetsförmedlingen, och landstingen har blivit regioner. Genom dessa förändringar i statsförvaltningen har de regionala och statligt tjänstemannaledda samverkansparterna gått från undantag till att bli det dominerande inslaget i samordningsförbunden. Det här har skapat delvis nya förutsättningar och inneburit en avvikelse från lagstiftarens ursprungliga intentioner om att skapa ett lokalt förankrat myndighetsorgan.

Att kostnaderna för sjukförsäkringen minskat under den här tiden handlar inte om det arbete som skett inom den finansiella samordningen, utan om en mer restriktiv tillämpning och att andra aktörer (kommun och Arbetsförmedling) tagit över en del av försörjningsansvaret för personer som tidigare uppbar sjukpenning eller sjuk/aktivitetsersättning.

Frågan om varför, hur och för vem den finansiella samordningen ska bedrivas har varit ett ständigt ämne för debatt, och den finansiella samordningen har i bästa fall använts som ett kompensatoriskt verktyg istället för ett instrument för att ta omhand alla de utmaningar som uppstår i en alltmer sektorsstyrd välfärd. En sakpolitisk samverkan på nationell nivå, där man departementsgemensamt analyserar kostnader och omfördelning av medel, har inte skett sedan de inledande försöken med Finsam på 1990-talet. Kopplingen till arbetsmarknaden har genom Finsams historia varit svag, och insatser har framför allt riktats mot att rusta den enskilde, utan hänsyn till hur omgivande faktorer påverkar möjligheten till att kunna få ett arbete.

Nuvarande fördelningsnyckel har kommit att bli ett tak för den finansiella samordningen, och medelstildelningen har i praktiken stått stilla sedan fördelningsnyckelns införande. Samordningsförbunden har under flera år använts för att ingå finansierings- och samverkansavtal med externa aktörer utanför förbundens medlemskrets, till exempel för att ansöka om projektmedel eller som samverkanspart i Jämställdhetsmyndighetens regeringsuppdrag om att öka upptäckten av våld. Det saknas dock formellt uttryckt

lagstöd för att tillföra extern finansiering till den finansiella samordningen, vilket lett till att Försäkringskassan under 2023 gjort ett ställningstagande om att extern finansiering inte är tillåten.

Vad som däremot är ett lagstadgat uppdrag för samordningsförbunden är att svara för uppföljning och utvärdering av den finansiella samordningen. Frågan hänger också samman med osäkerheten kring målgruppens faktiska storlek. Idag saknas ett nationellt system för uppföljning som svarar mot behoven. På lokal nivå har samordningsförbunden, utifrån nu rådande tolkning av lagstiftningen, inte heller möjlighet att hantera personuppgifter.

Den finansiella samordningen har alltså flera kvarstående utmaningar. Samtidigt har organisationsformen visat sig ha stor potential när det kommer till att möta människor i behov av stöd från flera aktörer för att komma i arbete. I mars 2024 fick Försäkringskassan i uppdrag att analysera behoven av en översyn av Finsam-lagstiftningen. NNS ser med tillförsikt fram emot tjugo år till av samordning och samverkan inom arbetsmarknadsområdet. Vi hoppas att de förändringar som nu sker kommer att ligga till grund för en mer vitaliserad och slagkraftig finansiell samordning med fokus på ökade möjligheter för människor att kunna finna, få och behålla ett arbete - oberoende av vem man är och vilken ryggsäck man har.



Referenser

Tryckta källor:

Försäkringskassan Rapport – Redovisning av målgrupper och insatser som finansieras av samordningsförbund 2023

ISF 2019:1 Samordningsförbundens organisering och verksamhet

ISF 2019:4 Gör samordningsförbunden någon skillnad

ISF 2023:2 Samordnat stöd gör skillnad

Prop 2002/03:132 Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet

Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen: Finsam – en slutrapport. Finansiell samordning 1997:1.

Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen: Socsam – försök med politisk och finansiell samordning. En slutrapport. Finansiell samordning 2001:1

SKR rapportserie (2023) Från bidrag till jobb

SOU 2000:114 Gemensamma nämnder på vård- och omsorgsområdet

SOU 2002:62 Kunskapsläge sjukförsäkringen

Digitala källor:

Finsam.se

Medlemsförbundens aktiviteter – en översikt:

<https://nns.samordning.org/medlemforbundens-aktiviteter/>



nns

nationella nätverket för
samordningsförbund



**Medfinansieras av
Europeiska unionen**