

Svar på regeringsuppdrag

Rapport – Uppdrag att analysera behovet av förändringar i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser

Försäkringskassan

Datum: 2024-12-02

Uppdrag att analysera behovet av förändringar i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser

Version 1.0

Dnr FK 2024/007710

Innehåll

1. Sammanfattning	4
2. Bakgrund och metod	4
2.1 Vad är den finansiella samordningen?	4
2.2 Vad innebär regeringsuppdraget?	5
2.3 Hur har regeringsuppdraget genomförts?	5
3. Försäkringskassans analys över behovet av lagändringar	6
3.1 Målgruppen, parterna och samverkan	6
3.1.1 Målgruppen för den finansiella samordningen	6
3.1.2 Ett särskilt sätt att arbeta avseende delar av målgruppen?	7
3.1.3 Samverkan utanför den finansiella samordningen	8
3.2 Ett mer tvingande uppdrag för parterna?	9
3.2.1 Samverkan är frivillig	9
3.2.2 Önskemål om ett mer tvingande uppdrag	9
3.2.3 Parternas förutsättningar förändras över tid	10
3.2.4 Parternas regelverk upplevs återkommande som ett hinder	10
3.2.5 Bilden är inte entydig	10
3.2.6 Parternas styrning är en komplex fråga	11
3.2.7 Parterna bidrar på olika sätt	11
3.2.8 Försäkringskassan föreslår att parternas befintliga ansvar ska förtydligas	11
3.2.9 Parternas styrning utanför Finsamlagen ingår inte i regeringsuppdraget	12
3.3 Finansieringen av samverkan	12
3.3.1 Frågan om extern finansiering (medel från ESF+ med flera)	12
3.3.2 Intern finansiering	15
3.3.3 Andra frågor som har lyfts avseende samordningsförbundens ekonomi	16
3.4 Medel i den finansiella samordningen som inte används i enlighet med lagstiftningen	16
3.4.1 Individinriktade insatser till andra än målgruppen	16
3.4.2 Strukturövergripande insatser anses ha ett brett användningsområde	16
3.4.3 Försäkringskassans förslag	17
3.5 Vissa förtydliganden av lagstiftningen och hur samverkan ska gå till	17
3.5.1 En tydligare reglering av de strukturövergripande insatserna	17
3.5.2 En tydligare reglering av samordningsförbundens uppgifter och ansvar	19
3.5.3 En tydligare reglering av parternas uppgifter och ansvar	20
3.6 De nationella aktörerna saknar samsyn	21
3.6.1 Regeringsuppdraget har tydliggjort behovet av nationell samsyn	21
3.6.2 Nationella rådet	21
3.6.3 Nationella nätverket för samordningsförbunden, NNS	21
3.6.4 Försäkringskassan föreslår att Nationella rådets roll ska stärkas	22
3.7 En tydligare nationell styrning och kontroll över den finansiella samordningen	22

3.7.1	Det finns skilda åsikter om vad förbundens medel ska användas till.....	22
3.7.2	Hur nuvarande styrning och tillsyn ser ut	23
3.7.3	Det behövs en tydligare nationell styrning av den finansiella samordningen .	23
3.7.4	Hur skulle styrningen av samordningen kunna se ut?	23
3.7.5	Vilken tillsynsmyndighet kan bli aktuell?.....	24
3.8	Samordningsförbundens styrelse	24
3.8.1	Styrelsernas sammansättning	24
3.8.2	Möjlighet till gemensamma företrädare för kommun och region	25
3.8.3	Styrelseledamöternas dubbla roller	26
3.9	Förenklingar av revisionen	26
3.9.1	En översyn av revisionen har redan gjorts	27
3.9.2	Så här görs revisionen i nuläget	27
3.9.3	Försäkringskassans förslag om förenklingar av revisionen	27
3.9.4	Kostnaderna för revisionen.....	27
3.10	Uppföljning och utvärdering av insatser	28
3.10.1	Lagstiftningen behöver medge en mer ändamålsenlig uppföljning.....	28
3.10.2	Försäkringskassans förslår att det införs en uppgiftsskyldighet.....	29
3.10.3	Ytterligare lagändringar behövs.....	29
3.10.4	Samordningsförbundens uppdrag avseende uppföljningen.....	29
3.10.5	Utvärdering av insatserna	30
3.11	Andra frågor som har lyfts inom ramen för uppdraget	30
3.11.1	Frågor om partsinflytande i förbundsordningarna	30
3.11.2	Förtydligande av bestämmelser om delegering	31
3.11.3	Användandet av eget kapital i relation till att ha en budget i balans	31
3.11.4	Administrativa förenklingar	31
3.11.5	Beslut på handlingarna i förbundsstyrelsen	32
3.11.6	Möjlighet att utse ny ordinarie ledamot istället för ersättare.....	32
3.11.7	Ett särskilt dokumentationssystem	32
3.11.8	Det saknas reglering avseende anställdas bisysslor.....	32
4.	Konsekvensutredning.....	32
4.1	Förtydligande av lagstiftningen och Nationella rådets roll.....	33
4.2	En nationell styrning av den finansiella samordningen	33
4.3	Den externa finansieringen.....	34
4.4	Revisionen	34
4.5	Uppföljning och utvärdering.....	34
4.6	Övriga förslag	34
4.7	Införande.....	35
5.	Författningskommentar	35
	Förslag till ändring i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.	37

1. Sammanfattning

Försäkringskassan har fått i uppdrag att analysera behovet av förändringar i Finsamlagen och lämna förslag till lagändringar. Analysen ska avse förändringar för att uppnå syftet med lagstiftningen.

Försäkringskassan har analyserat ett stort antal förslag samt hållit intervjuer, samråd och dialoger inom ramen för regeringsuppdraget som har gett ett gott underlag för en analys av behovet av lagändringar. Den övergripande slutsatsen från arbetet med regeringsuppdraget är att den finansiella samverkan för det mesta fungerar väl. Försäkringskassan lämnar inte några förslag på att målgruppen för den finansiella samordningen ska ändras eller att syftet eller strukturerna för samordningen ska ändras i grunden. Sådana förslag hade i och för sig också varit att gå utanför uppdraget, som handlar om att uppnå syftet med lagstiftningen.

En slutsats av arbetet är dock att det saknas en enhetlig syn på hur den finansiella samordningen ska ske och vad som ryms inom lagstiftningen. Det handlar bland annat om individinriktade insatser som inte riktar sig till målgruppen och strukturövergripande insatser som inte har tillräckligt stark koppling till samverkan mellan parterna. Det rör sig också om att samordningsförbunden har fått en annan roll i samverkan än vad som har varit avsett. Det senare gäller bland annat de strukturövergripande insatserna, där många förbund själva har initierat och drivit sådana insatser. Strukturövergripande insatser har också kommit att ta en allt större plats inom den finansiella samordningen.

Att samordningsförbunden har sökt medel från ESF+ har varit en bidragande orsak till att vissa förbund har fått en annan roll än avsett. Försäkringskassan har tidigare under året uppmärksammat att samordningsförbunden enligt nuvarande lagstiftning saknar möjlighet att söka medel från ESF+. Försäkringskassan lämnar inte några förslag på ändrad lagstiftning avseende detta.

Försäkringskassans slutsatser av arbetet med regeringsuppdraget är att reglerna för samverkan bör förtydligas för att tydliggöra lagens intentioner bättre och för att nå en större samsyn avseende den finansiella samordningen. Av samma anledning föreslår vi att Nationella rådets¹ roll ska förtydligas i lagstiftningen och att det ska införas en tydligare nationell styrning av den finansiella samordningen, till exempel genom en tillsyn över hur medlen används. Vår avsikt är att dessa förslag ska leda till en mer effektiv samverkan och att medlen i högre grad kommer målgruppen till del.

Försäkringskassan lämnar även förslag på att revisionen ska förenklas och att kommunerna respektive regionerna ska få möjlighet att komma överens om gemensamma styrelseplatser. Vi lämnar även en del andra mindre förslag på lagändringar som kan bidra till en något mer effektiv struktur för samverkan.

2. Bakgrund och metod

2.1 Vad är den finansiella samordningen?

Efter en längre tids försöksverksamhet med olika samverkansformer infördes år 2004 lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (Finsamlagen). Finsamlagen gör det möjligt för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, en eller flera kommuner och en eller flera regioner att bilda samordningsförbund. Det finns idag 69 samordningsförbund som innefattar 274 av Sveriges 290 kommuner.² I de flesta samordningsförbund ingår det flera kommuner, men det finns även förbund med endast en kommun.

¹ Nationella rådet är ett samverkansforum mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Sveriges regioner och kommuner och Socialstyrelsen, se avsnitt 3.6.2.

² Avser oktober 2024.

Antalet medlemmar i ett samordningsförbund kan alltså vara fyra eller fler. Om flera kommuner ingår som medlemmar så utgör dessa en part. Om flera regioner ingår som medlemmar så utgör dessa en part. Det är parterna som bedriver de insatser som förbunden finansierar.

Med den finansiella samordningen avses både samordningsförbunden och det arbete som parterna gör i samordningen. Samordningsförbundens huvudsakliga uppgift är att finansiera lokala samordnade rehabiliteringsinsatser som parterna bedriver för individer som har ett behov av ett myndighetsgemensamt stöd. Syftet med den finansiella samordningen är att ge individer möjlighet att uppnå eller förbättra sin arbetsförmåga och därmed ge dem möjlighet att försörja sig själva.

2.2 Vad innebär regeringsuppdraget?

Försäkringskassan fick i regeringsbeslut den 27 mars 2024 i uppdrag att analysera behovet av förändringar i Finsamlagen. I uppdragsbeskrivningen anges bland annat att regeringen behöver ytterligare kunskap om nuvarande förhållanden och en aktuell analys angående behovet av förändringar. Uppdraget ska genomföras i samråd med Arbetsförmedlingen, Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) samt i dialog med samordningsförbunden och Nationella nätverket för samordningsförbunden (NNS).

I regeringsuppdraget anges att Försäkringskassan ska lämna författningsförslag om det bedöms motiverat för att uppnå en ändamålsenlig resursanvändning och ett effektivt stöd för personer som har behov av samordnade rehabiliteringsinsatser för att komma i arbete. Något annat mål eller särskilt syfte med analysen eller lagändringarna än detta anges inte. Som bakgrund till uppdraget anges dock bland annat att flera instanser tidigare har framfört att lagstiftningen bör ses över. Det anges även att det har gått lång tid sedan lagstiftningen infördes och att det av den anledningen finns en poäng i att se om det finns delar som behöver justeras eller förändras i den samverkan som lagstiftningen reglerar. Vidare nämns att analysen ska avse förändringar för att uppnå syftet med lagstiftningen.

Försäkringskassan har som statlig myndighet inte möjlighet att göra några politiska avvägningar avseende vad regeringen eller lagstiftaren vill med samverkan. Istället har vi utgått från hur samverkan regleras i Finsamlagen och hur syftet med lagstiftningen uttrycks i förarbetena till lagstiftningen. Regeringsuppdraget avser således i första hand en analys över hur det ursprungliga syftet med samverkan bäst tas tillvara.

2.3 Hur har regeringsuppdraget genomförts?

Försäkringskassan har inom ramen för uppdraget bildat en arbetsgrupp som har ansvarat för att ta fram, ta emot och analysera förslag om eventuella ändringar i Finsamlagen. Arbetsgruppen har bestått av jurister, verksamhetsutvecklare och samverkansansvarig från olika avdelningar på Försäkringskassan. Arbetsgruppen har, förutom förslag från den egna myndigheten, även gett samtliga samordningsförbund, Arbetsförmedlingen, SKR, Socialstyrelsen samt NNS möjlighet att inkomma med förslag på ändringar. Samråd över förslagen har skett muntligen med Arbetsförmedlingen, SKR och Socialstyrelsen. En muntlig dialog har även förts med NNS. Arbetsgruppen har även hållit intervjuer med personer som sitter i beredningsgrupp och styrelse i samordningsförbunden samt med revisorer med erfarenhet från statlig och kommunal revision av förbunden. Intresset från de involverade parterna om regeringsuppdraget har varit stort. Förslag om vad Försäkringskassan ska analysera och ändra i lagstiftningen har inkommit från Arbetsförmedlingen, SKR, NNS och från sammanlagt 53 förbund, varav några har lämnat in gemensamma skrivelser. När det gäller synpunkter som redovisas från SKR i denna rapport bör det förtydligas att det är fråga om tjänstepersoner som har tagit ställning och inte SKR:s politiska ledning.

3. Försäkringskassans analys över behovet av lagändringar

Nedan presenteras Försäkringskassans analys över behovet av förändringar i Finsamlagen. Analysen innehåller både de delar där Försäkringskassan ser behov av förändring i lagstiftningen och i de delar vi inte ser förändringsbehov, men där sådant behov har framförts av andra inom ramen för regeringsuppdraget. I rapporten redovisas således inte enbart Försäkringskassans föreslagna lagändringar, utan resonemang förs även rörande förslag från samordningsförbunden, Arbetsförmedlingen, SKR och NNS. Ett visst urval av vilka synpunkter och förslag som analysen omfattar har skett. Det vi har försökt att belysa är de viktigaste frågorna för de som har varit involverade i regeringsuppdraget och vår bedömning avseende vad som utgör en effektiv samverkan som kommer målgruppen till del på bästa sätt. Utgångspunkten för analysen är, som tidigare nämnts, den nuvarande lagstiftningen och intentionerna med den så som de framgår i förarbetena till Finsamlagen.

3.1 Målgruppen, parterna och samverkan

3.1.1 Målgruppen för den finansiella samordningen

I förarbetena till Finsamlagen anges att den finansiella samordningen ska inriktas på en särskild målgrupp.³ Denna inriktning har kommit till uttryck i 2 § Finsamlagen, som anger att insatserna inom den finansiella samordningen ska avse individer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser och ska syfta till att dessa uppnår eller förbättrar sin förmåga att utföra förvärsarbete.

I förarbetena till Finsamlagen klargörs att målet med den finansiella samordningen är att genom en effektiv resursanvändning återställa eller öka funktions- och arbetsförmågan hos människor med en sådan problematik att de är i behov av samordnade insatser eller stöd från flera aktörer.⁴ På ett annat ställe anges att det rör sig om personer med olika former av fysiska eller psykiska besvär i kombination med arbetsmarknadsmässiga eller sociala problem.⁵ Det talas också om att det ska röra sig om personer i förvärsaktiv ålder.⁶

Målgruppen utgör parternas gemensamma uppgift

Ett sätt att beskriva den samverkan som sker i samordningsförbunden är att fyra myndigheter som har olika uppdrag samlas kring en gemensam uppgift. Den gemensamma uppgiften inom den finansiella samordningen handlar om målgruppens rehabilitering till arbete. Försäkringskassan är ansvarig för att samordna rehabiliteringsinsatser. Hälso- och sjukvården svarar för de medicinska insatserna, socialtjänsten för de sociala insatserna och Arbetsförmedlingen för de arbetsmarknadsinriktade insatserna. Att parterna har både olika och överlappande uppdrag säkerställer att samverkan fyller en funktion för parter och målgrupp samt att engagemanget för samverkan bibehålls.

Målgruppen för den finansiella samordningen är bred

Lagstiftningen medger att målgruppen för den finansiella samordningen kan definieras relativt brett. Även om målgruppen är bred finns det dock vissa begränsningar avseende vilka individer som kan omfattas av insatser från samordningsförbunden och som omfattas av samverkansarbetet inom den finansiella samordningen.

En sådan begränsning, för det enskilda förbundets del, är den lokala utformningen av den finansiella samordningen. Ansvaret för respektive samordningsförbund sträcker sig inte längre än medlemmarnas geografiska ansvarsområde. Detta utesluter till exempel

³ Prop. 2002/03:132, *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*, s. 46

⁴ Prop. 2002/03:132, s. 52

⁵ Prop. 2002/03:132, s. 106-107

⁶ Prop. 2002/03:132, s. 50

att förbunden finansierar nationella samverkansinsatser eller andra insatser utanför medlemmarnas geografiska ansvarsområden.

Att individerna ska ha behov av samordnade rehabiliteringsinsatser utesluter också att uppgifter som endast ankommer på en av de samverkande parterna utgör skäl för att besluta om finansiering av en sådan insats. Den som till exempel endast har behov av språkutbildning för att vara aktuell för arbete är således inte en del av målgruppen för lagstiftningen. Inte heller är avsikten att insatserna ska användas för att till exempel få skolungdomar att stanna kvar i skolan. Även dessa personer kan behöva stödinsatser från någon av myndigheterna, men har inte behov av rehabilitering och inte heller något behov av samverkan mellan myndigheterna för att närma sig arbetsmarknaden. Stödet till dessa personer ligger därför inte inom ramen för den finansiella samordningen.

Försäkringskassan föreslår inga förändringar av målgruppen

Inom ramen för regeringsuppdraget har det förekommit förslag från några samordningsförbund om att målgruppen ska utvidgas, till exempel för att omfatta skolungdomar och andra personer som inte är aktuella för förvävsarbete. SKR har anfört att det finns behov av en översyn av den potentiella målgruppen för Finsam och att fler behöver ta del av samordnade insatser. NNS har anfört att det bör förtydligas att insatser kan ges i förebyggande och proaktivt syfte och därmed till personer i yngre åldersgrupper.

Försäkringskassan anser att nuvarande utformning av målgruppen väl fångar parternas gemensamma uppdrag och omfattar de som behöver samverkan från parterna. Målgruppen är bred och om den breddas ytterligare innebär det en risk för att uppgifter som endast ankommer på en av parterna läggs över på de andra parterna. En annan risk med att vidga målgruppen för samverkan är att det i förlängningen kan försvaga syftet med samverkan eftersom utbytet mellan parterna minskar. Försäkringskassan lämnar därför inte några förslag på ändringar av målgruppens sammansättning.

3.1.2 Ett särskilt sätt att arbeta avseende delar av målgruppen?

Arbetsförmedlingen har vid samråden framfört att det bör anges i Finsamlagen att insatserna även får avse klienter inom Kriminalvården som har behov av samverkan från minst två av de samverkande parterna. Syftet anges vara att klargöra förväntningarna på att inkludera dessa individer inom ramen för den finansiella samordningen och att sådan inkludering inte ska bli beroende av den lokala behovsanalysen eller styrelsens bedömningsutrymme. I förslaget ingår även att det ska regleras att parterna ska samverka med Kriminalvården i syfte att identifiera individernas behov.

SKR har anfört att Försäkringskassan bör analysera för- och nackdelar med att ge samordningsförbunden ett särskilt uppdrag att ge stöd till individer som saknar sjukpenninggrundande inkomst (SGI) och pekar på att Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan under många år har fått i uppdrag i regleringsbrev att prioritera vissa delar av målgruppen.

Möjligheterna att arbeta med de föreslagna delarna av målgruppen finns redan

Försäkringskassan konstaterar att den målgrupp som kan beviljas insatser med stöd av den finansiella samordningen är bred. Om en individ har behov av samordnad rehabilitering så kan den vara aktuell för en insats oavsett om den saknar sjukpenninggrundande inkomst eller har en social problematik som grundar sig i kriminalitet. Det finns alltså redan fulla möjligheter att inkludera de individer som Arbetsförmedlingen och SKR lyfter i insatser från den finansiella samordningen. Av en rapport från Arbetsförmedlingen framgår att det redan finns exempel på samordningsförbund där insatser riktas specifikt mot den del av målgruppen som de

efterfrågar.⁷ Det finns alltså inte något behov att ändra lagstiftningen för att kunna erbjuda insatser till dessa individer.

Nuvarande prioriteringar inom samverkan

Som SKR uppmärksammat har Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen under en längre tid fått i uppdrag i regleringsbrev att prioritera delar av målgruppen. I Försäkringskassans senaste regleringsbrev anges att myndigheten ska arbeta för att samordningsförbunden prioriterar att finansiera insatser för långtidssjukskrivna, unga med funktionsnedsättning och unga som har aktivitetsersättning.⁸

Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen konstaterar i återrapporteringarna avseende regleringsbrev återkommande att det finns vissa begränsningar i möjligheterna att påverka vilka insatser som finansieras av samordningsförbunden. Dels eftersom hänsyn måste tas till den lokala behovsprövningen och dels eftersom Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen inte är de enda parterna som påverkar förbundens beslut.⁹

Försäkringskassan konstaterar således att den finansiella samordningen inte är uppbyggd på ett sätt som låter sig styras på ett enkelt sätt genom regleringsbrev till två av parterna i samverkan.

Försäkringskassan lämnar inga förslag på ändrade regler

Arbetsförmedlingen föreslår att styrningen avseende den delen av målgruppen som är intagna i Kriminalvården ska ske direkt i Finsamlagen, vilket i så fall skulle gälla för samtliga parter. Det finns dock risker med att i lag styra förbunden hur de ska arbeta med en viss del av målgruppen. En av riskerna är att andra delar av målgruppen prioriteras ned. När styrningen sker nationellt finns även risk för att tränga undan det lokala behov som parterna ser. Detta lokala perspektiv är ett av syftena med att samordningsförbunden är organiserade på det sätt som de är. Om det finns en politisk önskan att särskilt prioritera en viss del av målgruppen finns det i och för sig möjlighet att styra samverkan mot detta. Försäkringskassan ser dock inte att det framkommit anledning att lämna förslag på ändrade regler i frågan.

3.1.3 Samverkan utanför den finansiella samordningen

Önskemål om utbyggd samverkan

Synpunkter som har lyfts från flertalet samordningsförbund är olika önskemål om en mer utbyggd samverkan med andra myndigheter och med civilsamhället i stort. Ett fåtal förbund har ställt sig positiva till att någon ytterligare myndighet, till exempel Kriminalvården, deltar som en part i ett förbund.

Det ovan nämnda förslaget från Arbetsförmedlingen om hur man ska arbeta med den delen av målgruppen som består av intagna i Kriminalvården innefattar även ett förslag om att lagstiftningen på ett tydligare sätt bör möjliggöra samverkan med Kriminalvården, utan att Kriminalvården blir en ny part i samordningsförbunden.

Ingen annan kan vara part i den finansiella samordningen

När det gäller frågan om någon annan myndighet bör ingå som part i förbunden hänvisar Försäkringskassan till analysen i avsnitt 3.1.1 om det gemensamma uppdraget för de fyra samverkansparterna avseende målgruppen. Vi ser inte att det finns någon

⁷ Verksamhet för att bidra till att förhindra återfall till brott, Arbetsförmedlingens återrapportering 2024, s. 11

⁸ Se bl.a. Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Försäkringskassan, 2023-12-20, s. 6

⁹ Se bl.a. Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans gemensamma skrivelse *Återrapportering för uppdrag om prioriterade målgrupper samt myndigheternas ansvar i samverkan genom samordningsförbund*, FK 2023/003484 och Af-2024/0000 0420, s. 4

annan myndighet som har en sådan roll att de kan ingå som part i förbunden. I vart fall inte utan att samverkan ändras i grunden.

Samverkan som sker utanför förbunden

Däremot finns det möjlighet, och i vissa fall skyldighet, för parterna att samarbeta och samverka med andra aktörer i många andra former, utan att dessa aktörer blir en part i samordningsförbunden. Ett exempel på detta, bland många andra, är Krami, som är en samverkan mellan Kriminalvården, Arbetsförmedlingen och kommuner. Sådana samverkansformer regleras inte i Finsamlagen, utan i annan lagstiftning, regleringsbrev, regeringsuppdrag och på andra sätt.

Vi har inte sett anledning att föreslå någon särskild reglering av till exempel samverkan med Kriminalvården i Finsamlagen eftersom det inte har framkommit vad en sådan reglering ska tillföra utöver nuvarande regleringar.

Översikt över samverkan och möjligheterna till delegering

En annan fråga som har tagits upp av många förbund är ett klagörande om hur olika sorters samverkan kan gå till, och även klagörande av hur parterna kan delegera och sluta avtal med andra aktörer avseende insatser inom Finsam. Ett exempel som har nämnts är förutsättningarna för privata vårdgivare att delta på uppdrag av någon av parterna. Här bör nämnas att parternas upphandling av tjänster och insatser inte heller är en fråga som regleras i Finsamlagen, utan i andra regelverk. Det som efterfrågats förefaller främst röra kunskap rörande hur parternas övriga samverkan, delegeringar och upphandlingar med mera relaterar till samverkan inom Finsam. En sådan genomlysning ligger utanför regeringsuppdraget att genomföra. Om det finns behov av det kan det vara en fråga som Nationella rådet, eller parterna var för sig inom sitt område, skulle kunna stå för.

3.2 Ett mer tvingande uppdrag för parterna?

3.2.1 Samverkan är frivillig

Att samverka genom ett samordningsförbund är frivilligt för kommunerna och regionerna. För Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan anges i respektive myndighetsinstruktion att dessa myndigheter har i uppdrag att samverka enligt Finsamlagen.

3.2.2 Önskemål om ett mer tvingande uppdrag

Som konstateras i regeringsuppdraget har det gått lång tid sedan Finsamlagen infördes. När lagstiftningen infördes bestod Försäkringskassan av lokala myndigheter och Arbetsförmedlingen av länsarbetsnämnder. Det har lyfts från en del samordningsförbund att förutsättningarna har förändrats sedan starten i och med att de statliga myndigheterna har gått från lokala myndigheter till nationella. Flera förbund har också uppgett att centrala beslut och omorganiseringar hos parterna påverkar förutsättningarna för och ambitionerna avseende samverkan. Det anges att såväl statliga som lokala parter vilja att delta i samverkan varierar över tid. Ett antal förbund har väckt frågan om det bör finnas ett mer tvingande uppdrag att delta i samarbetet och att detta ska gälla alla delar av samverkan, inklusive att ta på sig ansvar för att bedriva de insatser som förbunden finansierar.

Även NNS anser att frågan är viktig och har bland annat anfört att det behöver tydliggöras på vilket sätt Finsamlagen förhåller sig till respektive parts lagstiftning. NNS har även anfört att det behövs en lagstiftning som säger att samverkan och samordning kommer först, och det egna uppdraget i andra hand.

Som noterats i regeringsuppdraget har även Inspektionen för socialförsäkringen, ISF, analyserat frågan om parternas ansvar för samverkan och då särskilt

Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens ansvar. ISF bedömde att det fanns skäl att se över hur uppdraget att samverka är formulerat i myndigheternas instruktioner.¹⁰

Även SKR har uppehållit sig kring frågan om parternas ansvar för samverkan och därvid bland annat anfört att en bild som deras medlemmar ger är att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har dragit sig tillbaka inom samverkan och att tolkningen om vad som är möjligt att myndigheterna kan bidra med har snävats in. Detta, framför SKR, leder i sin tur till att myndigheterna har svårigheter att delta i och resurssätta insatser finansierade av samordningsförbunden. SKR anser att en analys över Finsamlagen bör tydliggöra hinder för parternas möjlighet att agera i mellanrummen och hur dessa kan undanröjas. SKR anser att det i vissa fall kan krävas ett förtydligande i lagstiftningen om vikten av att alla parter tar ett gemensamt ansvar.

3.2.3 Parternas förutsättningar förändras över tid

Varje part styrs av lagstiftning, ekonomiska ramar och annat som ger olika begränsningar och möjligheter. Att parternas styrning och sätt att utföra sina uppdrag förändras över tid och att det påverkar samverkan är inte i sig något anmärkningsvärt. Samverkan behöver därför utvecklas utifrån parternas uppdrag, vilket dock inte förändrar det stöd som parterna ger i samverkan, det vill säga att varje parts del bidrar till en helhet.

3.2.4 Parternas regelverk upplevs återkommande som ett hinder

Även om förutsättningarna således förändras över tid, förefaller dock vissa delar inte ha ändrats. Vid en enkätundersökning år 2008 som utfördes av Statskontoret uppgav var tredje respondent att arbetet försvåras av Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens mål och regelverk, samtidigt som lika många svarade att det inte fanns några problem.¹¹

Även i en tidigare rapport från Statskontoret har frågan om en parts regelverk utgör hinder för samverkan uppmärksammats. Följande återgavs i rapporten.

”Några av dem vi intervjuade menar att länsarbetsnämnderna bör vara mer flexibla kring sitt regelverk. De menar att nämnderna i för hög utsträckning styrs av regelverket och blir därmed för fyrkantiga i sitt agerande inom förbundet. Enligt några av de intervjuade blir konsekvensen att länsarbetsnämnderna ser för snävt på målgruppen. Nämnderna å sin sida menar att de följer det uppdrag de har fått av regeringen. ”Det är inte vi själva som bestämmer vilka grupper och individer vi ska fokusera på, det gör regeringen.”¹²

Statskontoret angav i rapporten att de inte kunde se några tecken på att länsarbetsnämnderna tolkat sitt uppdrag allt för snävt.¹³

Det bör även uppmärksammas att det i den förstnämnda rapporten från Statskontoret anges att de som svarat i enkäterna inte i första hand kände sig begränsade av den egna organisationens regelverk, utan i högre grad av de övriga organisationernas regelverk.¹⁴

3.2.5 Bilden är inte entydig

Det bör också noteras att det inte enbart har framförts synpunkter på att de statliga myndigheterna drar sig tillbaka i samverkan. Något samordningsförbund har nämnt att

¹⁰ ISF Rapport 2019:01, s. 124 - 129

¹¹ Statskontoret, *Fyra år med Finsam*, Rapport 2008:7, s. 38

¹² Statskontoret, *Fortsättningen med Finsam – målgrupper, insatser och arbetsformer*, Rapport 2006:6, s. 47

¹³ Statskontoret, *Fortsättningen med Finsam – målgrupper, insatser och arbetsformer*, Rapport 2006:6, s. 48

¹⁴ Statskontoret, *Fyra år med Finsam*, Rapport 2008:7, s. 38

intresset från kommunernas sida tidvis brister. Försäkringskassans bild är att det kommunala intresset för den finansiella samverkan är varierat. Många kommuner är mycket engagerade och drivande men vi ser även att kommuner och regioner inte alltid kan eller vill bidra med medel som matchar den statliga tilldelningen. Det finns för övrigt även några kommuner som inte är med i något förbund. Orsakerna till detta kan vara skiftande och behöver inte nödvändigtvis bero på ett bristande engagemang för målgruppen, utan kan även vara en följd av att behoven av insatser och att samverka genom förbund skiljer sig mellan olika delar av landet.

3.2.6 Parternas styrning är en komplex fråga

Även med beaktande av vad som anförts kan Försäkringskassan se att de statliga myndigheternas regelverk kan uppfattas som försvårande i den mån de till exempel förhindrar tjänstemän att ta vissa roller i samverkan. Samtidigt kan de statliga aktörerna, eller övriga parter för den delen, inte bortse från sina olika uppdrag och sina regelverk. Samtliga parter måste balansera olika uppdrag mot varandra och måste förhålla sig till vilka möjligheter och begränsningar som följer av sina regelverk.

Ytterst är parternas styrning en politisk fråga, men utifrån den övergripande styrningen måste parten själv göra bedömningen av hur den på bästa sätt tolkar och utför de olika uppdrag som är givna utifrån de förutsättningarna som ges. Det ankommer således på varje part att ta ställning till hur partens uppdrag och förutsättningar gör att parten har möjlighet och skyldighet att bidra till samverkan.

3.2.7 Parterna bidrar på olika sätt

Försäkringskassan har, till exempel, inte i uppdrag att utföra rehabiliterande insatser, utan uppdraget i lagstiftningen är att samordna och utöva tillsyn över den enskildes rehabilitering.¹⁵ Detta, bland annat, formar vilken roll Försäkringskassan har i samverkan. Det finns dock olika funktioner och roller som stämmer mycket väl in i Försäkringskassans uppdrag och förutsättningar och som gör att myndigheten har en given roll i samverkan.

Det är alltså inte nödvändigt att parterna ska ha samma förutsättningar och göra samma saker för att samverkan ska fungera väl. Att parternas förutsättningar att samverka ser olika ut kan även medföra fördelar, då uppdragen kan komplettera varandra. Att parterna både kompletterar och överlappar varandra i funktion och uppdrag torde även vara anledningen till att samverkan behövs.

Samverkan inom den finansiella samordningen är alltså inte i grunden ett uppdrag som är skilt från det ordinarie uppdrag som parterna har. Avsikten måste vara att parterna agerar utifrån sina ordinarie uppdrag inom ramen för samverkan.¹⁶

3.2.8 Försäkringskassan föreslår att parternas befintliga ansvar ska förtydligas

Även om Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har i uppdrag av regeringen att samverka är alltså grundprincipen i Finsamlagen att samverkan är frivillig. Det finns fördelar med en frivillig och flexibel lagstiftning. Att den finansiella samordningen är frivillig leder till exempel till incitament för att göra den relevant för samtliga parter.

Som incitament för parterna att delta i samverkan finns dels möjligheten att använda medel från samordningsförbunden för insatser till individer som parten ansvarar för och dels att parterna får betalt av förbunden för arbetet i insatserna.

¹⁵ Se 30 kap. socialförsäkringsbalken

¹⁶ En slutsats i Statskontorets rapport från 2008 var att styrelseledamöterna utgår från det uppdrag man har i den ordinarie verksamheten och utifrån det försöker samverka på bästa sätt, se Statskontoret, *Fyra år med Finsam*, Rapport 2008:7, s. 35

En fördel med att formerna för samverkan fortsatt är flexibla är att det ger utrymme för en balans avseende andra uppdrag och annan lagstiftning som parterna måste förhålla sig till. Vi lägger därför inte förslag på att det ska införas någon mer detaljerad tvingande styrning av parterna i Finsamlagen. Däremot ser vi att parternas befintliga ansvar bör framgå tydligare och vi lämnar därför förslag om detta, se avsnitt 3.5.3. Det handlar bland annat om att det har funnits en tendens till att uppgifter som bör ankomma på parterna har hamnat hos förbunden. Även i dessa frågor handlar det alltså i grunden om att stärka parternas ansvar för samverkan.

3.2.9 Parternas styrning utanför Finsamlagen ingår inte i regeringsuppdraget

Det har även lyfts att parternas uppdrag istället för Finsamlagen hade kunnat regleras på ett annat sätt i parternas instruktioner eller i parternas övriga lagstiftning. Några konkreta förslag på hur en sådan reglering skulle kunna se ut har dock inte framkommit. Relationen mellan samverkan inom den finansiella samordningen gentemot parternas andra uppdrag och förutsättningar är en komplex och även politisk fråga, som varken ryms eller kan lösas inom ramen för detta uppdrag. Vi ser dock gärna att parterna fortsätter att diskutera frågorna i Nationella rådet.

3.3 Finansieringen av samverkan

Eftersom samordningsförbundens huvuduppgift är att finansiera insatser till målgruppen är frågor om förbundens finansiering och ekonomi centrala frågor för samverkan. Nedan följer en analys av behovet av förändringar i Finsamlagen avseende finansieringen.

3.3.1 Frågan om extern finansiering (medel från ESF+ med flera)

Av 5 - 6 §§ Finsamlagen framgår att medlen som ska användas för den finansiella samordningen kommer från parterna. Av olika anledningar finns det därutöver en historik av att en del samordningsförbund har sökt medel från andra än parterna. Sådana "externa medel" har beviljats främst från Europeiska socialfonden (ESF) och Europeiska socialfonden + (ESF+) men även från andra aktörer.

En del av bakgrunden till att förbunden har sökt sådana medel är att Nationella rådet 2012 tog fram en rekommendation som innebar att samordningsförbund kunde ansöka om medel från ESF och vara projektägare under förutsättning att projektet rymdes inom ramen för samordningsförbundens uppdrag, Finsamslagstiftningen och att parterna hanterade personuppgifter.

Erfarenheter från den externa finansieringen

Nationella rådet har följt upp hur rekommendationen följts och uppföljningen visade att det blir flera gränsdragningsproblem och otydligheter kring samordningsförbundens roll och uppdrag i samband med ESF+-projekt där samordningsförbunden är projektägare.

Ett annat problem har varit att samordningsförbund i strid med Nationella Rådets rekommendationer har hanterat individernas personuppgifter inom ramen för den rapportering som sker i projekten till SCB och Svenska ESF-rådet. Detta är problematiskt både eftersom förbunden saknar rättslig grund att behandla personuppgifter i sådant syfte och att det saknas särskilda sekretessbestämmelser för uppgifterna hos förbunden.

Nationella rådet rekommenderar inte längre att samordningsförbunden söker medel

Försäkringskassan har redan före regeringsuppdraget under våren 2024 kommunicerat att vi inte längre kan stå bakom att samordningsförbunden söker medel från ESF+. En bakgrund till ställningstagandet var en rättslig analys av förutsättningarna för sådan ansökan där det konstaterades att det enligt Finsamlagen är parterna som ska stå för förbundens finansiering och att regelverket för dataskydd och sekretess inte ger utrymme för förbunden att hantera personuppgifter. En annan anledning till varför Försäkringskassan inte står bakom att förbunden söker medel från ESF+ handlar om de

gränsdragningsproblem, otydligheter och risker kring samordningsförbundens roll och uppdrag som har visat sig finnas när förbunden är projektägare. Försäkringskassans slutsats har varit att parterna, var och en för sig eller gemensamt, bör söka projektmedel istället för förbunden.

Även Arbetsförmedlingen har kommunicerat att de inte står bakom att samordningsförbunden söker medel från ESF+. Nationella rådet rekommenderar inte heller längre att förbunden söker medel från ESF+.

Mer om problemen med gränsdragningar och otydligheter

När samordningsförbunden är projektägare för ESF+-projekt är förbunden ansvariga för projekten, vilket kan inkludera planering, kommunikation, projektledning, månatlig rapportering, uppföljning med mera. Det handlar alltså inte bara om att söka pengar som kan användas till finansiering av insatser, utan förbundens roll blir en annan. Som en konsekvens av projekten har vissa förbund utvecklat stora kanslier med projektledare, verksamhetsutvecklare, ekonomer och kommunikatörer för projekten. Något förbund har haft upp mot 40 anställda under ett verksamhetsår. Detta ska sättas i relation till de uppgifter förbunden har enligt lagstiftningen. I förarbetena till Finsamlagen beskrivs att förbunden ska bestå av "en ledningsfunktion och någon stödfunktion".¹⁷

Personal från förbunden har blivit involverade i insatser som finansieras av ESF+ och gränsdragningen mellan förbundens och parternas roll har försvårats. För allmänheten har samordningsförbundet många gånger framstått som den myndighet som ansvarar för och driver rehabiliteringsinsatserna. Exempel på det är de fall då den enskilde kan anmäla sitt deltagande direkt till förbundet via blankett eller formulär på webben.

En annan erfarenhet är att tillgången på medel blir styrande istället för de behov som parterna ser. Det har hänt att samordningsförbund har ansökt om och beviljats medel för projekt som riktar sig till andra målgrupper och med andra syften än de som ryms inom Finsamlagen. Det har även framkommit att söka medel på vissa håll har framförts som ett argument för att kunna behålla personalen hos förbunden. Vidare finns det krav från ESF-rådet som medför risk för att ESF+-projekt prioriteras före andra insatser.

En annan del av problematiken handlar om att det finns en risk för att parternas ansvar för insatserna, för utveckling av insatserna och för att förvalta resultaten av dem minskar när det är förbunden som är projektägare. I praktiken har förbunden blivit ansvariga för den samverkan som sker i projekten. Detta är tvärtemot vad som är syftet med den finansiella samordningen, som ju är att stödja parternas samverkan. Syftet är att parterna ska samverka genom förbunden, inte att förbunden ska samverka åt parterna.

Samordningsförbunden som projektägare går emot intentionerna i lagstiftningen om att förbunden har ett uppdrag som är av mer övergripande natur, och inte ska ansvara för insatserna. I förarbetena till lagstiftningen förutsågs att det finns en risk för oklarhet kring vem som har huvudansvaret för den enskildes rehabilitering, och att förbunden skulle komma att uppfattas som en femte myndighet, en rehabiliteringsmyndighet.¹⁸ Denna risk har alltså realiserats.

Det handlar inte bara om att enskilda, och företrädare för parter, har uppfattat samordningsförbunden som rehabiliteringsmyndigheter, utan även att förbund faktiskt har tagit den rollen. Till exempel genom att upphandla arbetsträningsplatser för individer och att medarbetare i förbund har tagit aktiva roller i enskildas rehabilitering. Ett tydligt exempel på att samordningsförbundens roll har kommit att missuppfattas även av andra myndigheter är från en rapport från Jämställdhetsmyndigheten där

¹⁷ Prop. 2002/03:132, s. 63

¹⁸ Prop. 2002/03:132, s. 71 och 76

samordningsförbunden bland annat beskrivs som en aktör som har möjligheter att nå ut och lätt att bygga tillit till enskilda individer.¹⁹

En helt annan problematik har varit personuppgiftshandlingen. Det går visserligen inom ett ESF+-projekt att lägga över den till en stödmottagare som är med i projektet, till exempel en part. Som tidigare nämnts är dock erfarenheten att detta ofta inte har skett, utan det är förbunden som har hanterat personuppgifterna.

Det finns starka önskemål om att ta tillvara på de möjligheter extern finansiering ger
Ett stort antal samordningsförbund har meddelat att de önskar möjlighet att ansöka om externa medel, särskilt från ESF+. Skäl som anges för detta är bland annat att vissa förbund har en upparbetad kompetens kring detta och att ESF+ programområden sammanfaller väl med syftet med den finansiella samordningen. Även NNS anser att förbunden ska kunna ansöka om externa medel.

Frågan har bland annat diskuterats vid samråden med Arbetsförmedlingen, SKR och Socialstyrelsen. SKR har meddelat att man delar Försäkringskassans juridiska bedömningar i frågan, men att man anser att Försäkringskassan bör ta fram förslag som innebär att samordningsförbunden kan agera sammanhållande i ESF+-projekt och stå för en administrativ avlastning av parterna. Arbetsförmedlingen har istället lämnat ett förslag om att parterna ska ansöka om ESF+-medel och sedan kunna tillföra detta till förbunden, utöver den ordinarie finansieringen. Arbetsförmedlingen betonar vikten av att ansvaret för insatsen/projektet ska vara hos parterna som bedriver insatsen och att otydligheten mellan förbundets och parternas uppdrag och ansvar annars förstärks, vilket riskerar att förstärka bilden av förbunden som rehabiliteringsaktör.

Försäkringskassan anser även fortsatt att förbunden inte ska vara projektägare
Försäkringskassan delar Arbetsförmedlingens bedömning att ansvaret för insatserna fortsatt ska vara hos parterna. Att ansvaret för insatserna och för individerna kvarstår hos parterna är en grundläggande princip bakom den finansiella samordningen. Parterna kan inte heller egentligen fransäga sig detta ansvar.²⁰ Att ändra denna princip innebär att införa något helt annat än den lagstiftning som finns idag. När förbunden blir projektägare för projekt med insatser till enskilda medför det en otydlighet avseende parternas huvudmannaskap och en otydlighet avseende ansvaret för individerna. Försäkringskassan lämnar inte några förslag på lagstiftning som medger detta.

Finns det andra uppgifter för förbunden, som inte innebär projektägarskap?

Försäkringskassan uppfattar Arbetsförmedlingens och SKR:s förslag som olika sätt att ta tillvara samordningsförbundets kompetens och erfarenhet i området i parternas arbete. Även Försäkringskassan har undersökt och övervägt om det finns sätt för förbunden att bidra till exempel till administrativ avlastning. Vi har dock inte sett att det finns några större uppgifter kopplat till administration eller liknande som förbunden kan göra om de inte är projektägare. Samtidigt finns det redan en stor erfarenhet och kunskap hos parterna att driva projekt med stöd av medel från ESF+. Kommuner är till exempel redan projektägare för drygt en tredjedel av de 390 projekt som är beslutade för innevarande programperiod. Detta ska ställas mot att samordningsförbund är projektägare för 18 projekt.²¹ Även Försäkringskassan har erfarenhet av projektägarskap, som vi också arbetar med att utveckla. Kompetens finns alltså redan i stor utsträckning hos parterna. Dessutom ger ESF+ möjlighet att anlita kompetens.

¹⁹ I rapporten hänvisades bland annat till ett ESF-finansierat projekt. Slutsatserna hade nåtts efter samtal med företrädare från samordningsförbund. Se Jämställdhetsmyndighetens rapport 2022:13, *Stärkta möjligheter genom samverkan*, s. 27 - 28

²⁰ Prop. 2002/03:132, s. 76 f

²¹ Siffrorna är hämtade den 6 november 2024 från Projektbanken på ESF.se
<https://www.esf.se/resultat/projektbanken/?Programperiod=2021-2027>

Administrationen avseende projektmedlen har även blivit enklare under den senaste programperioden.

Försäkringskassan har även övervägt om det finns andra sätt som förbunden kan ha en roll när det gäller att söka eller bidra med medel inom ESF+-projekt. Det gäller till exempel det förslag som Arbetsförmedlingen har lämnat om att parterna ska ansöka om ESF+-medel och sedan tillföra detta till förbunden. Försäkringskassan har utrett förslaget och kommit fram till att det inte är möjligt att fördela medel på detta sätt. För att ta del av medel från ESF+ krävs att samordningsförbunden har uppgifter i och är en del av projektet. Om parterna är projektägare och driver insatserna finns det inte några kostnader för förbunden att ta emot stöd för. Det har inte heller framkommit vad som är fördelarna med förslaget jämfört med att parterna söker medel utan att engagera förbunden. Det är ändå parterna som ska stå för projektägarskapet och att driva insatserna.

Extern finansiering endast för strukturövergripande insatser?

Något samordningsförbund har anfört att möjligheten att söka om medel från ESF+ endast borde gälla strukturövergripande insatser. Att förbund skulle söka om externa medel för sådana insatser innebär visserligen färre gränsdragningsproblem avseende huvudmannskapet för individens rehabilitering. Sannolikt skulle det inte heller innebära lika stora risker avseende personuppgiftshanteringen, även om det i så fall blir aktuellt att hantera personuppgifter för parternas medarbetare. Övriga risker och problem torde dock kvarstå, alltså bland annat att det finns risk för att parternas ansvar för samverkan försvagas om det är förbunden som ansvarar för samverkan åt parterna. Eftersom projekten i regel är treåriga finns också en risk att insatserna inte motsvarar parternas aktuella behov. Därutöver är strukturövergripande insatser inte förbundens huvuduppgift. Behovet av finansiering är således inte lika stort i denna del, utan tvärtom finns risken att en utökad möjlighet att söka medel för sådana leder till incitament för den sortens insatser i större omfattning än vad som är motiverat utifrån målgruppens och parternas behov. De strukturövergripande insatserna har redan i nuläget tagit ett betydligt större utrymme än vad som var avsett när lagstiftningen infördes, vilket vi resonerar mer om i avsnitt 3.5.1.

Försäkringskassans förslag

De ovan redovisade resonemangen bygger i första hand på erfarenheter avseende projekt med medel från ESF+. Resonemangen är dock samma även om finansieringen kommer från andra aktörer. Sammantaget lämnar Försäkringskassan inte några förslag på ändringar avseende lagstiftningen när det gäller den externa finansieringen. Försäkringskassan anser att det är parterna som ska ansöka om medel som ligger utanför den finansiella samordningen, och inte samordningsförbunden. Det är därför parterna, var för sig och gemensamt, som behöver överväga hur arbetet med detta sker i fortsättningen.

3.3.2 Intern finansiering

En annan fråga som har lyfts från ett par samordningsförbund och från NNS är om någon part, särskilt region och kommun, borde kunna bidra med mer medel än vad som anges i lagstiftningen, så kallad ökad intern finansiering. Detta kräver att den finansiella regleringen i Finsamlagen görs om. Försäkringskassan har inte fått några indikationer, vid samråd eller i övrigt arbete med regeringsuppdraget, på att en sådan möjlighet är särskilt angelägen för parterna. En potentiell nackdel med en sådan möjlighet kan vara att den kan komma att medföra ökade krav på inflytande eller annan ändring i balansen i samverkan. Den lagreglerade likafördelningen kan vidare ha ett syfte i att visa på fördelningen av ansvaret för samverkan.

Det finns dock redan idag situationer där parter bidrar till en insats utöver den ordinarie finansieringen via förbunden. Ett exempel på det är att en part medverkar eller bidrar

med personal till en insats utan att ta betalt för det. Sammantaget har vi inte sett anledning att lämna några förslag på ändrad lagstiftning i dessa delar.

3.3.3 Andra frågor som har lyfts avseende samordningsförbundens ekonomi

Många samordningsförbund har lyft frågor om bland annat ökad tydlighet i budgetprocess, tidigare beslut om medel och att medelstildelningen ska öka. Detta är frågor som inte regleras i Finsamlagen och som inte ingår i regeringsuppdraget att analysera. Försäkringskassan - i sin roll avseende tilldelning av medel från staten till den finansiella samverkan - tar dock med sig synpunkterna i sitt arbete framöver, i de delar som går att påverka. Det bör dock nämnas att frågan om hur mycket medel som tillförs den finansiella samordningen i första hand är en politisk fråga, som inte Försäkringskassan påverkar.

3.4 Medel i den finansiella samordningen som inte används i enlighet med lagstiftningen

I föregående avsnitt har vi beskrivit att de externa medlen bland annat har medfört ett skifte av ansvar för insatserna i den finansiella samordningen från parterna till samordningsförbunden och att detta inte ligger i linje med intentionerna i lagstiftningen. Vi uppfattar även att det finns andra tillfällen där det förekommer att den finansiella samordningen inte sker i enlighet med lagstiftningen.

3.4.1 Individinriktade insatser till andra än målgruppen

Försäkringskassan har uppmärksammat att det finns många exempel på att samordningsförbunden finansierar insatser som inte riktar sig till målgruppen för samordningen. Under de senare åren har det till exempel förekommit många insatser som riktar sig till ungdomar som inte är förvärvsaktiva och där inriktningen kan vara fortsatt skolgång. Att detta inte är målgruppen för den finansiella samordningen framgår mer om i avsnitt 3.1.1.

Det har också rört sig om insatser som utgör rena språkutbildningar eller rena budget- och skuldrådgivningsinsatser. Försäkringskassan ser i och för sig inte hinder för att inslag av sådant som avser andra behov förekommer inom ramen för en insats. Om en person till exempel har behov av skuldrådgivning kan det vara en del av en sådan sammansatt problematik som medlen i den finansiella samordningen ska användas till. Om detta är den enda insatsen till personen går det dock att ifrågasätta om den har behov av samordnad rehabilitering.

3.4.2 Strukturövergripande insatser anses ha ett brett användningsområde

När det gäller de strukturövergripande insatserna är det också relativt vanligt att det förekommer insatser vars syfte inte kan anses rymmas inom lagstiftningen, eller i vart fall att det har funnits en tendens att tolka användningsområdet för de strukturövergripande insatserna brett.

Till exempel förekommer det att samordningsförbunden finansierar strukturövergripande insatser som inte avser lokal samverkan, utan sträcker sig utanför det geografiska ansvarsområdet. Det har även hänt att insatserna sträcker sig utanför grunduppdraget att stödja parternas samverkan. Bland annat förekommer utbildningar som vänder sig till andra än parterna och det har även förekommit att samordningsförbund finansierat insatser inför och vid uppstart av Fontänhus för rehabilitering av psykisk ohälsa. I några fall har medel även beviljats till andra aktörer, till exempel till studieförbund för utbildning riktad mot allmänheten. Detta är sådant som ligger klart utanför den finansiella samordningen.

Det finns även strukturövergripande insatser där innehållet i insatsen i och för sig kan anses ligga inom lagens område, men där utformningen gör att nyttan för målgruppen kan ifrågasättas. Detta gäller bland annat en del av den kompetensutveckling som sker

utan koppling till en viss individinsats. Till exempel kan det röra sig om en utbildning som rör individkontakt men som riktar sig till personal som inte arbetar individnära i insatserna. En sådan sak som en klarspråksutbildning kan vara relevant för samtliga parter i kontakten med målgruppen, men för att den verkligen ska vara det behöver utformningen av utbildningen ta hänsyn till sådant som respektive myndighets interna riktlinjer för kommunikation. Hänsyn måste också tas till vilka andra liknande utbildningar myndigheterna redan erbjuder eller planerar att erbjuda sina anställda. När det gäller kompetensutveckling och även annan samverkan kan det vara svårt för samordningsförbunden att bedöma vilka behov parterna har och hur samverkansinsatserna ska utformas. Det är också parterna som har ansvaret för utförandet av insatserna och för sin egen verksamhet och det bör därför vara parterna som ansvarar för att driva och forma samverkansarbetet.

3.4.3 Försäkringskassans förslag

De ovanstående exemplen handlar i grunden om att medel som ska gå till insatser för målgruppen eller samverkan om målgruppen används för andra syften. Det förefaller inte heller finnas någon samsyn på att detta är något som man behöver komma till rätta med. Många av de förslag som har förekommit inom regeringsuppdraget har tvärtom varit inriktade på att vidga arbetet i samverkan på olika sätt, till exempel avseende utvidgande av målgruppen eller nya samverkansområden.

Eftersom regeringsuppdraget avser förändringar i Finsamlagen för att uppnå *syftet* med lagstiftningen lämnar Försäkringskassan i de kommande avsnitten i rapporten förslag som handlar om att ta samverkan tillbaka till intentionerna i lagstiftningen. Det handlar dels om vad som anförs i detta avsnitt om att medel ska komma målgruppen till del, men dels även avseende rollfördelningen mellan förbunden och parterna. Förslagen och motiveringar till respektive förslag framgår i avsnitten nedan.

3.5 Vissa förtydliganden av lagstiftningen och hur samverkan ska gå till

Försäkringskassans förslag: Att lagstiftningen förtydligas med avseende på syftet med samverkan och vilka uppgifter som ankommer på samordningsförbunden respektive vad som ankommer på parterna. Förtydligandena avser även regleringen av de så kallade strukturövergripande insatserna. Det bör anges att parterna ska stå för beredningen av förslag om vilka insatser som ska finansieras.

En slutsats av arbetet med regeringsuppdraget är att det saknas samsyn avseende vad medlen i den finansiella samordningen ska användas till och hur samverkan ska ske. Problematiken är mångfacetterad och har berörts i tidigare avsnitt i rapporten men berörs även i kommande avsnitt. En delförklaring till detta kan vara att vissa delar av lagstiftningen inte är helt tydliga, till exempel regleringen av de strukturövergripande insatserna. Försäkringskassan föreslår därför i detta avsnitt förtydliganden avseende lagstiftningen gällande de strukturövergripande insatserna. Vi föreslår även att fördelningen av ansvar mellan parter och förbund tydliggörs i lagstiftningen.

3.5.1 En tydligare reglering av de strukturövergripande insatserna

Synpunkter som framförts

Vid samråden har Arbetsförmedlingen och SKR haft synpunkter på hur de strukturövergripande insatserna regleras. Arbetsförmedlingen anser att bestämmelserna om detta bör förtydligas och föreslår att regleringen ska ange att samordningsförbund får finansiera och utföra strukturövergripande insatser i syfte att stärka den operativa individsamverkan. Arbetsförmedlingen anser att parterna alltid ska ingå i genomförandet av insatserna, men att samordningsförbunden kan ha en roll till exempel i att leda arbetet. Vidare anser Arbetsförmedlingen att de strukturövergripande insatserna bör ha som mål att underlätta och möjliggöra individriktade insatser. SKR har å sin sida

framfört att det bör utredas om inte lagen behöver ändras så att samordningsförbunden kan genomföra vissa strukturövergripande insatser. Risken som SKR ser är annars att kommunerna får ta ett oproportionerligt stort ansvar för dessa insatser. Försäkringskassans analys följer nedan.

Stödja samverkan har utvecklats till strukturövergripande insatser

I förarbetena till Finsamlagen anges att samordningsförbunden ska stödja samarbetet mellan de samverkande parterna, till exempel genom att bistå bedömargrupper, som de samverkande parterna svarar för.²² Det anges även att det bör ankomma på samordningsorganet att på olika sätt stimulera till ett samarbete på handläggarnivå mellan samverkansparterna och i övrigt underlätta sådant samarbete.²³ Av förarbetena framgår det således att det som lagstiftaren har tänkt sig är att förbunden ska bistå parternas samverkan på olika sätt.

Över tid har denna verksamhet fått en mer formaliserad form och begreppet strukturövergripande insatser har vuxit fram. Till skillnad från individinsatserna, som riktar sig till individerna i målgruppen, riktar sig de strukturövergripande insatserna till den samverkande personalen hos parterna.

Nationella rådet publicerade i september 2024 exempel på strukturövergripande insatser som ryms inom lagstiftningen och exempel på hur ett samordningsförbund kan stödja sådana insatser.²⁴ Här nämns att insatserna till exempel kan innehålla kartläggningar eller vara förstudier till andra insatser, stödja utvecklandet och skapandet av kontaktnät mellan medarbetare hos de samverkande medlemmarna eller utgöra kompetensutvecklande insatser.

Det har skett en skiftning mot strukturövergripande insatser i högre grad än vad som varit avsett och vad som är motiverat

När lagstiftningen infördes angavs att den centrala uppgiften för samordningsorganet är att finansiera individinsatser.²⁵ Trots det har de strukturövergripande insatserna kommit att utgöra en stor del av den finansiella samordningen. Av de 571 insatser som samordningsförbunden finansierade år 2023 var till exempel 52 procent individriktade och 48 procent strukturövergripande.²⁶ Av en ISF-rapport från 2023 framgår att antalet deltagare i individinsatserna halverades under perioden 2014 - 2022 samtidigt som antalet deltagare i strukturövergripande insatser under samma period nästan fördubblades.²⁷

Nytan för individerna i målgruppen av insatser som riktar sig till personalen hos myndigheterna är svår att bedöma. Insatserna följs inte heller upp eller utvärderas på samma sätt som individinsatser. Som anförts i föregående avsnitt finns det även en tendens att tolka användningsområdet för de strukturövergripande insatserna brett, vilket ytterligare bidrar till osäkerhet om hur effektivt medlen används för målgruppen.

Försäkringskassan har redan tidigare uttryckt att vi är bekymrade över fördelningen mellan insatserna och att insatserna i större omfattning bör riktas direkt till individer som

²² Prop. 2002/03:132, s. 71

²³ Prop. 2002/03:132, s. 75

²⁴ Kunskapsstödet på Finsam.se <https://www.finsam.se/kunskapsstod/vad-gor-samordningsforbund/struktuovergripande-insatser>

²⁵ Prop. 2002/03:132, s. 73

²⁶ Under samma år avsåg i och för sig de strukturövergripande insatserna endast 17 procent av de budgeterade insatskostnaderna. Se Försäkringskassan, *Redovisning av målgrupper och insatser som finansieras av samordningsförbund 2023*, dnr FK 2024/003873, s. 3

²⁷ ISF Rapport 2023:2 *Samordnat stöd gör skillnad*, s. 37 - 38

är i behov av ett myndighetsgemensamt stöd.²⁸ Ett sätt att åstadkomma detta är att införa en tydligare reglering avseende förbundens roll i de strukturövergripande insatserna och tydligare ramar för hur de strukturövergripande insatserna används.

Försäkringskassan föreslår en tydligare reglering med fokus på individinriktade insatser
Själva begreppet strukturövergripande insatser är i sig oklart och vi föreslår istället att det ska anges tydligare i lagtexten vad som avses. Vårt förslag är därför att de strukturövergripande insatserna delas upp i två kategorier; behovsanalys och att främja samverkan.

Behovsanalyserna avser kartläggningar och förstudier som inte har samband med en specifik individinsats. Avsikten med sådana insatser är inte att definiera målgruppen, eftersom det redan har gjorts i lagstiftningen, utan snarare att till exempel analysera vilka behov målgruppen har inom det område som samordningsförbunden verkar.

Med samverkansfrämjande insatser avses till exempel kompetensutvecklande insatser. Utbildning till personal som sker som en del av en individinsats får dock anses vara en del av individinsatsen. Andra samverkansfrämjande insatser är att utveckla kontakten mellan berörda medarbetare och säkerställa god samverkan avseende målgruppen. Även generella utvecklingsinsatser, det vill säga utveckling som inte sker inom ramen för en specifik insats, kan anses vara samverkansfrämjande insatser. När det gäller insatser som avser att främja samverkan är det särskilt viktigt att överväga hur insatsen är relevant för individerna i målgruppen. Det bör röra sig om samverkan som sker handläggarna nära. I första hand är det alltså de handläggare som berörs av samverkansinsatsen eller det individnära arbetet som ska omfattas av insatsen. Det går dock inte att utesluta att det är relevant att även andra deltar, till exempel den som handleder eller är chef över de handläggare som berörs.

Arbetsförmedlingens förslag att de strukturövergripande insatserna bör ha som mål att underlätta eller möjliggöra individinriktade insatser är enligt oss ett bra förslag för att hålla samverkan inom det ursprungliga syftet. Det övergripande syftet för de strukturövergripande insatserna blir därmed också alltid samma som för individinsatserna, det vill säga att individer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser uppnår eller förbättrar sin förmåga att utföra förvärvsarbete. Att detta är det övergripande syftet med hela lagstiftningen bör även framgå tydligare i lagens portalparagrafer.

3.5.2 En tydligare reglering av samordningsförbundens uppgifter och ansvar

Ansvar för de strukturövergripande insatserna

Som framgår tidigare i rapporten är avsikten med samordningsförbunden inte att ta över parternas samverkansuppgifter, utan endast att bistå parternas samverkansarbete. Vi anser att detta förhållande bör komma till tydligare uttryck i lagstiftningen och har därför lämnat förslag på lagändringar som tydliggör vilka uppgifter samordningsförbunden kan ha i de strukturövergripande insatserna.

Lagstiftningen, och förbunden, bör främja att parterna samverkar med varandra och inte att samverkansuppgifter läggs över från parterna till förbunden. De anställda vid samordningsförbunden bör därför endast ha en stödjande roll även avseende de strukturövergripande insatserna och inte vara den som bedriver insatserna åt parterna. Detta är även i linje med den tolkning av nuvarande bestämmelser som Nationella rådet nyligen har publicerat, där det framgår att anställda hos förbunden till exempel kan ha en sammankallande roll eller erbjuda lokaler för möten och liknande.²⁹ De anställda ska

²⁸ Försäkringskassan, *Redovisning av målgrupper och insatser som finansieras av samordningsförbund 2023*, dnr FK 2024/003873, s. 9

²⁹ Kunskapsstödet på Finsam.se <https://www.finsam.se/kunskapsstod/vad-gor-samordningsforbund/struktuovergripande-insatser>

således inte ta över parternas ansvar att samverka, men kan däremot till exempel arbeta med att motivera och ge förutsättningar för parterna att samverka.

När det gäller vad SKR har framfört om att det skulle finnas en risk för att kommunerna får ta ett oproportionerligt stort ansvar för dessa insatser ser Försäkringskassan inte att det finns anledning till att det skulle förhålla sig på det sättet. Samtliga parter har stor möjlighet att bidra med kunskap, samordnande kompetens och resurser. Samtliga parter har också de uppdrag och roller som behövs för insatserna. Här är det alltså, till skillnad från individinsatser, inte nödvändigtvis så att parterna bidrar på olika sätt utifrån olika uppdrag och ansvar.

Samordningsförbundens uppgifter i övrigt

Uppräkningen av samordningsförbundens uppgifter i lagstiftningen är uttömmande, men av dessa uppgifter följer även vissa andra uppgifter. I regel finns det till exempel en förbundschef som sköter administrationen i förbundet och har en sammanhållande och stödjande funktion. Att bilda eller vara med i nätverk för erfarenhetsutbyte och liknande kompetensutveckling med mera kan även vara aktuellt.

Samordningsförbunden har, liksom idag, därutöver inga andra uppgifter. Försäkringskassan kan till exempel inte se att det finns förutsättningar i lagstiftningen att lägga medel på politisk påverkan, vilket många förbund idag gör genom att ställa medel och personal till förfogande för NNS för sådan verksamhet.

3.5.3 En tydligare reglering av parternas uppgifter och ansvar

I avsnitt 3.2 i denna rapport framgår att det har framkommit synpunkter på att parterna ska få ett mer tvingande ansvar att samverka. Vi lämnar inga förslag rörande de synpunkterna, men däremot anser vi att parternas redan existerande ansvar bör tydliggöras i lagstiftningen. Parternas roll framgår i nuläget endast indirekt. Ett tydliggörande av parternas ansvar kan bidra till att tydliggöra rollfördelningen mellan parterna och samordningsförbunden. Detta särskilt med tanke på att vi har dragit slutsatser om att vissa uppgifter som egentligen ankommer på parterna har hamnat hos förbunden. Detta har blivit särskilt tydligt i de ESF+-projekt som vissa förbund driver, men gäller generellt i förbunden när det kommer till de strukturövergripande insatserna. Det finns även en vilja från vissa att ytterligare stärka och utvidga förbundens roll.

Vårt förslag är att det framgår i lagstiftningen att det är parterna som ansvarar för överenskomna insatser och att det är parterna som bestämmer vilka individer som får ta del av insatserna. Hur parterna utför insatserna bör däremot inte regleras, utan parterna bör vara fria att, utifrån de förutsättningar som ges i annan lagstiftning, i de ekonomiska ramarna, organisationsstrukturen, befintliga och kommande upphandlingar på myndigheten med mera, självständigt bedöma förutsättningarna för detta. De förslag vi lämnar i dessa delar avser inte någon egentlig förändring avseende parternas ansvar för samverkan, utan utgör förtydliganden av gällande rätt.

Försäkringskassan föreslår även att parterna alltid ska svara för beredningen av beslut om insatser. Någon reglering av frågan finns inte i Finsamlagen idag. Ofta bereds besluten av parterna i särskilda beredningsgrupper men i vissa förbund är det istället förbundschefen som bereder förslagen och i något förbund är det styrelsen. I förarbetena till Finsamlagen lyfts att det finns fördelar med att samverkansparterna tillsammans svarar för beredningen genom en särskild beredningsgrupp, bland annat för att bidra till ett gott samarbetsklimat mellan parterna och till en bättre förankring av besluten hos respektive part.³⁰

³⁰ Prop. 2002/03:132, s. 76

Försäkringskassans erfarenhet är att om beslut om insatser förankras tidigt hos parterna får alla aktörer en bättre förståelse för vad insatsen innebär och hur de kan bidra till den. Detta bidrar till att insatsen kan bedrivas enligt plan och att målet kan uppnås snabbare. Vi föreslår att detta arbetssätt – att parterna ansvarar för beredningen – ska framgå i Finsamlagen.

3.6 De nationella aktörerna saknar samsyn

Försäkringskassans förslag: Nationella rådets roll och funktion ska framgå av Finsamlagen.

3.6.1 Regeringsuppdraget har tydliggjort behovet av nationell samsyn

Ett flertal samordningsförbund har efterfrågat en tydligare nationell styrning eller ett tydligare nationellt stöd avseende den finansiella samverkan. Några förbund efterfrågar att Nationella rådets roll ska ses över och förändras medan andra istället efterfrågar att rollen ska förtydligas och stärkas genom bland annat lagreglering. Från något förbund framförs att det behövs en annan konstruktion än nuvarande upplägg med Nationella rådet och NNS som konkurrerar om maktbasen.

3.6.2 Nationella rådet

SKR, Arbetsförmedlingen, Socialstyrelsen och Försäkringskassan gick år 2008 samman och skapade Nationella rådet. Bakgrunden var bland annat att Statskontoret i en rapport konstaterat att samordningsförbunden efterfrågat ett nationellt stöd och rådgivning i juridiska och ekonomiska frågor.³¹

Nationella rådet är ett samverkansforum som ger ett kvalitetssäkrat partsgemensamt stöd i frågor som rör den finansiella samordningen. Rådet har en väl uppbyggd struktur för att ge vägledning i arbetet. Större delen av arbetet samlas på webbplatsen finsam.se, där det finns tillgång till olika sorters stöd för kunskap, kompetens och utveckling. Detta kunskapsstöd är den huvudsakliga informationskanalen, men rådet erbjuder också kontinuerliga utbildningar och olika sorters stödmaterial. Det finns också möjlighet för förbunden att få ett direkt stöd från Nationella rådet.

I arbetet har rådet och dess arbetsgrupp tillgång till de experter som arbetar hos myndigheterna och SKR, exempelvis jurister och ekonomer.

3.6.3 Nationella nätverket för samordningsförbunden, NNS

Samordningsförbunden kan vara med i olika regionala nätverk för erfarenhetsutbyte med mera. Det finns ett nationellt nätverk, NNS, där merparten av förbunden är medlemmar. NNS har bland annat tagit på sig uppgiften att ändra förbundens förutsättningar genom politisk påverkan. Vi uppfattar att det finns en stark motsättning mellan den syn som vi har redogjort för i den här rapporten och den syn som NNS har redogjort för i sin inlaga till regeringsuppdraget och i andra sammanhang.

Det förefaller även som att NNS har en stor påverkan på förbund och på andra. Till exempel händer det att NNS engagerar förbunden i aktiviteter, vilket gör att det blir osäkert om samverkan utgår från parternas behov. Ett exempel på detta är ett projekt som är planerat att starta under våren 2025 där NNS har ansökt om EU-medel (här rör det sig om andra medel än ESF+) och avser att som projektägare driva detta tillsammans med ett antal förbund. NNS skulle i så fall bli en samverkanspart inom samordningen, vilket strider mot grunderna i lagstiftningen om att den finansiella samordningen ska avse *parternas* samverkan.

³¹ Statskontoret, *Fyra år med Finsam*, Rapport 2008:7, s. 33. Att skapa ett sådant nationellt råd var även ett av förslagen i SOU 2007:2 *Från socialbidrag till arbete*, s. 428.

Försäkringskassan har haft en dialog med NNS inom ramen för regeringsuppdraget om bland annat den nationella styrningen. Bland de förslag som NNS har lämnat finns till exempel förslag om att flytta över huvudansvaret för samordningen till Arbetsmarknadsdepartementet, som även ska ta över medelstilldelning från Försäkringskassan. NNS vill därutöver ersätta Nationella rådet med en nationellt samordnande aktör som representerar den finansiella samordningen och inte de enskilda parterna. NNS framför bland annat att Nationella rådets syfte och funktion är oklar och upplevs mer som en tillsynsmyndighet än en stödjande och vägledande aktör.

3.6.4 Försäkringskassan föreslår att Nationella rådets roll ska stärkas

Försäkringskassans bild, efter vad som har framkommit i arbetet med regeringsuppdraget, är att det råder en osäkerhet hos samordningsförbunden om hur man ska se på Nationella rådets roll och på den rådgivning som ges. Vi anser att detta är en olycklig utveckling. Nationella rådet har en mycket viktig roll att fylla avseende att ge råd och stöd kring den finansiella samordningen som är förankrad hos parterna. Att detta stöd kommer från parternas organ är en viktig poäng i sammanhanget, eftersom det är parterna som utgör samverkan. Samtliga parter i Nationella rådet står alltid bakom det råd och stöd som Nationella rådet erbjuder.

Vi föreslår att Nationella rådets funktion bör framgå tydligare i lagstiftningen. Detta skulle klargöra Nationella rådets roll ytterligare, och förtydliga att det är Nationella rådet som står för råd och stöd till samordningsförbunden. Nationella rådet ger även råd och stöd till parterna i förbundsgemensamma frågor, vilket också bör framgå.

3.7 En tydligare nationell styrning och kontroll över den finansiella samordningen

Försäkringskassans förslag: Att det införs någon form av nationell styrning över vad medlen i den finansiella samordningen används till och hur samverkan bedrivs. Det finns behov av ökad kontroll genom att det införs en oberoende och effektiv tillsyn över samordningsförbunden.

3.7.1 Det finns skilda åsikter om vad förbundens medel ska användas till

Att det finns en osäkerhet från många samordningsförbund avseende ställningen av det gemensamma rådgivande organet visar på bristen på samsyn inom den finansiella samordningen. Det finns vidare stora skillnader på hur man ser på lagstiftningens syfte och funktion om man till exempel jämför Försäkringskassans beskrivning i denna rapport med den som framförs av NNS. Sett till de förslag som lämnats inom regeringsuppdraget avseende lagstiftningen finns det inte heller någon samsyn bland förbunden.

En av orsakerna till bristerna på samsyn är sannolikt att samordningsförbunden har medel att fördela i kombination med att det finns delar i regelverket som inte är helt tydliga. Medel har använts till sådant som ligger utanför lagstiftningen och det saknas en tydlig styrning eller kontroll som motverkar detta. Detta gör att samverkan inte är lika effektiv för målgruppen som den hade kunnat vara om det hade funnits en större samsyn eller en bättre kontroll. Det handlar i grunden om att medlen ska användas i enlighet med syftet med lagstiftningen, att stödja målgruppen till självförsörjning. En annan aspekt är också att få till en likvärdig och enhetlig rättstillämpning.

Det bör påpekas att problemen med följsamhet av lagstiftningen gäller långt ifrån samtliga förbund. Det finns en stor skillnad på hur förbunden är organiserade och hur de bedriver sin verksamhet. Det finns som nämnts inte heller någon samsyn bland förbunden på hur den finansiella samordningen ska bedrivas.

3.7.2 Hur nuvarande styrning och tillsyn ser ut

Nationella rådet är inte styrande och utövar inte tillsyn över samordningsförbunden

Som tidigare nämnts är Nationella rådet ett rådgivande och stödjande organ som kan ge vägledning om hur samverkan bör ske. Nationella rådet är dock endast ett stöd för förbunden och parterna, inte ett styrande organ eller en tillsynsmyndighet.

Revisionens funktion av granskning är begränsad

Av förarbetena till Finsamlagen framgår att revisionen av ett samordningsförbund bland annat ska omfatta en granskning av om samordningsförbundet har finansierat insatser som ligger inom ramen för den finansiella samordningen och om verksamheten bedrivs ändamålsenligt i förhållande till mål och syfte med den finansiella samordningen.³² Försäkringskassan har sedan tidigare haft en dialog med de statliga revisorerna för att uppmärksamma på den avsedda omfattningen av revisionen. Under regeringsuppdraget har vi även fört samtal om frågan med ett par erfarna revisorer från kommunal respektive statlig revision av samordningsförbund. Försäkringskassan drar, utifrån intervjuer i regeringsuppdraget och tidigare erfarenhet, slutsatsen att revisionen i första hand granskar förbundens ekonomi och formalia. Revisorerna saknar också effektiva verktyg för att se till att medlen används i det syfte som framgår i lagen.

ISF genomför systemtillsyn

ISF utför så kallad systemtillsyn över samverkan och har skrivit rapporter avseende frågor inom den finansiella samordningen. ISF har dock inte möjlighet att bedöma eller ge vägledning i enskilda fall och saknar alltså de verktyg som krävs i detta fall.

3.7.3 Det behövs en tydligare nationell styrning och kontroll av den finansiella samordningen

Försäkringskassan har tidigare i rapporten lämnat förslag på förtydligande av lagstiftningen samt parternas och samordningsförbundens roller. Vi bedömer att det därutöver behövs en starkare styrning och kontroll över hur medlen i den finansiella samordningen används och hur samverkan sker.

Anledningen till detta är vad som har uppmärksamats i rapporten om att lagstiftningen inte alltid följs och att det finns stora skillnader i hur olika aktörer ser på lagstiftningen och hur den ska användas. Resultatet blir att medel inte går till insatser för målgruppen i den utsträckning som har varit avsett. En större samsyn hade sannolikt också lett till en mer effektiv samverkan för parterna.

Det bör dock även anmärkas att förbunden sammanlagt hanterar mycket medel och det därför kan finnas anledning till en oberoende granskning av vad dessa går till, oavsett hur man ser på de delar som vi har uppmärksammat i rapporten. Även NNS har anfört att samordningsförbunden, som all annan offentligt finansierad verksamhet, behöver kontinuerlig granskning, och att tillsynen bör ske av en part som inte är medlem i den finansiella samordningen.

3.7.4 Hur skulle styrningen av samordningen kunna se ut?

Som framgår i avsnitt 3.7.2 förefaller avsikten ha varit att revisionen ska vara en garant för att medlen används för det syftet som framgår i lagstiftningen. Detta förefaller dock i praktiken inte ha fungerat. De förändringar av revisionen som Försäkringskassan föreslår i avsnitt 3.9 avser inte någon förändring i dessa delar.

Från samordningsförbund har det inkommit olika förslag avseende en nationell styrning av samordningen. Införande av en nationell styrande instans har nämnts, antingen som ett fristående organ eller direkt underställd regeringen. Andra förslag inbegriper ett nationellt förbund, ett nytt råd eller en ny myndighet. Förslagen från förbunden har inte i

³² Prop. 2002/03:132, s. 98 ff.

denna del varit enhetliga, men talar för att det inte endast är Försäkringskassan som ser behovet av en tydligare styrning.

Försäkringskassan anser dock inte att det är lämpligt att det inrättas en ny myndighet för att styra den finansiella samordningen. Det skulle vara oklart vad en sådan myndighet får för roll eller mandat över de befintliga parterna. Att införa ett rådgivande organ finns det inte heller behov av, då Nationella rådet redan har en sådan uppgift. Det finns dock anledning att överväga om det stöd som redan finns till förbunden borde kompletteras med en oberoende och effektiv tillsyn över samordningsförbunden. En förstärkt tillsyn kan vara ett sätt att följa upp hur lagstiftningen följs och på så sätt kunna bedöma om ytterligare styrning krävs. En möjlighet till objektiv bedömning av en utomstående borde också kunna leda till en mer enhetlig syn på samverkan.

För att uppnå detta syfte behöver tillsynsmyndigheten ha tillgång till effektiva verktyg i förhållande till konstaterade brister inom ett samordningsförbunds verksamhet. Det kan till exempel röra sig om att förelägga samordningsförbundet att vidta åtgärder för att komma till rätta med bristerna. Tillsynen borde omfatta dels en generell tillsyn över samordningsförbunden och dels en tillsyn som kan inledas vid lämnad impuls från någon av parterna i samordningsförbundet. Det senare skulle i så fall kunna utgöra en möjlighet för medlemmarna i ett förbund att vid oenighet i mer principiella frågor för förbunden få en bedömning av en oberoende instans. Beslut som fattas av en extern tillsynsmyndighet blir också vägledande för övriga samordningsförbund. I författningsförslaget i bilagan till denna regeringsrapport finns exempel på hur en sådan tillsyn skulle kunna se ut.

Det bör endast komma på fråga att granska samordningsförbunden, inte parterna. För parternas verksamhet i insatserna och i samverkan i övrigt gäller parternas ordinarie regler för kontroll och tillsyn. I stort blir det alltså fråga om att granska förbundens beslut om finansiering av insatser och i den mån det behövs tillhörande verksamhet.

3.7.5 Vilken tillsynsmyndighet kan bli aktuell?

Eftersom samordningsförbundens verksamhet ligger i ett gränsland mellan fyra parter saknas det en självklar tillsynsmyndighet att peka ut för att ansvara för tillsynen. Tillsynen utgör inte någon självklar del av någon befintlig tillsynsmyndighets ansvarsområde. Samtidigt är den föreslagna tillsynen av begränsad omfattning i och med att samordningsförbundens uppgifter är övergripande natur. Såväl Inspektionen för Arbetslöshetsförsäkringen, IAF, som Inspektionen för vård och omsorg, IVO, utövar tillsyn över parter inom den finansiella samordningen och har vana att använda sådana verktyg som krävs för att tillsynen ska kunna leda till en större samsyn och följsamhet till lag.

3.8 Samordningsförbundens styrelse

I detta avsnitt behandlas olika frågor som har lyfts avseende styrelsens sammansättning och styrelseledamöternas dubbla roller.

3.8.1 Styrelsernas sammansättning

Redan när reglerna infördes konstaterades att det finns svårigheter att skapa en lämplig representation för parterna i styrelsen för samordningsförbunden. Utgångspunkten när Finsamlagen infördes var att den politiska ledningen skulle representera de politiskt styrda myndigheterna. Eftersom detta inte var möjligt för de, numera statliga, myndigheterna fick istället tjänstemän representera dessa. Resultatet är att förbundsstyrelserna består av en blandning av politiker från kommun och region samt tjänstemän från Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Detta förhållande kan vara en bidragande orsak till att det finns olika syn på hur samverkan bör ske.

En fråga som har lyfts inom ramen för uppdraget är om inte samverkan skulle vara mer effektiv och verksamhetsnära om den istället leddes av de som har kontakten med individerna, det vill säga av de tjänstemän som i första hand berörs av samverkan om målgruppen. Försäkringskassan konstaterar dock att detta skulle strida mot principen om att beslutanderätten i kommunerna enligt 14 kap. 1 § RF ska utövas av valda församlingar.³³ Försäkringskassan lämnar således inte några förslag om detta.

Ett annat förslag som vi inte går vidare med av samma anledning, är ett förslag som har lyfts från några förbund om att även ledamöter från kommunal och regional nämnd som inte sitter i fullmäktige borde kunna vara valbara till förbundsstyrelsen. Motiveringen till förslaget är att det finns personer med stort sakpolitiskt engagemang i berörda kommunala och regionala nämnder, till exempel ordföranden i socialnämnden. Inga synpunkter på förslaget har framkommit på samråden, men Försäkringskassan avstår att lägga förslag med anledning av att frågan behandlats i förarbeten till Finsamlagen men då inte bedömdes vara aktuellt på grund av det strider mot principerna om beslutanderätten i kommunerna enligt vad som ovan nämnts.³⁴

3.8.2 Möjlighet till gemensamma företrädare för kommun och region

Försäkringskassans förslag: Kommuner och regioner ska få möjlighet att komma överens med andra kommuner respektive regioner om hur de representeras i styrelsen.

I flera samordningsförbund har kommunerna tidigare haft gemensam representation i styrelsen. Detta ändrades när det uppmärksammades att det inte var förenligt med Finsamlagen. Ett par förbund har lyft frågan om att nu öppna upp i lagstiftningen för en sådan gemensam representation.

Frågan har koppling till att det har funnits en viss tendens till att förbunden upptar ett allt större geografiskt område och därmed inkluderar ett allt större antal kommuner. Det finns i många fall goda grunder att organisera förbunden på detta sätt, som kan handla om allt från de geografiska förutsättningarna för förbunden till att man ser möjligheter till effektivisering av förvaltning och verksamhet. Resultatet blir dock att vissa samordningsförbunds styrelser blir relativt stora och representanter från kommunerna kan i vissa fall komma att utgöra en majoritet i styrelsen. Således får man en styrelsesammansättning som inte speglar den finansiella modellen för samarbetet. Här finns en risk att den tänkta balansen i samverkan kanske inte alltid bibehålls.

Ett sätt att lösa den problematiken är att öka antalet styrelseplatser för de statliga och regionala parterna i de förbund med många kommuner som medlemmar, vilket är möjligt enligt dagens lagstiftning. Samtidigt finns det redan i nuläget synpunkter på styrelsernas storlek och på att administrationen i förbunden är omfattande sett till deras verksamhet.

Att minska antalet platser för kommunerna eller tvinga dem att dela på styrelseplatser är å andra sidan också problematiskt. Kommunerna är inte alltid någon enhetlig grupp och det är rimligt att varje medlem känner sig representerad i förbundet.

Vårt förslag är att det bör öppnas upp för de kommuner, och även regioner, som så önskar, att komma överens om hur deras representation i styrelsen ska se ut. Avsikten är främst att kommunerna ska kunna komma överens om en gemensam representation på ett sätt som passar i den aktuella styrelsen och för de aktuella kommunerna. I något enstaka fall kan det även bli aktuellt för regionerna, i regionöverskridande förbund, att göra samma sak. Av 10 § Finsamlagen framgår att det ska anges i förbundsordningen

³³ Prop. 2002/03:132, s. 85 och 87

³⁴ Prop. 2002/03:132, s. 87

hur medlemmarna är representerade, vilket innebär att samtliga parter i förbundet blir involverade i frågan.

Syftet är att minska administration och kostnader samt kunna anpassa storleken på styrelsen till vad som anses rimligt för det aktuella förbundet. Med vårt förslag kan detta göras samtidigt som parterna behåller inflytandet över hur de representeras.

3.8.3 Styrelseledamöternas dubbla roller

Styrelseledamöterna är enligt 10 § Finsamlagen representanter för den part som har utsett dem. Samtidigt har ledamöterna även ett självständigt ansvar för samordningsförbundets verksamhet. Att ledamöterna därmed får dubbla roller är något som bekräftas i de intervjuer som vi har hållit med styrelseledamöter från samtliga parter. I förarbetena anges bland annat följande i frågan:

”Även om styrelseledamöterna utgör ett led i 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.”³⁵

Dubbeltydigheten har tidigare adresserats av ISF, som för att undvika risken för rollkonflikter rekommenderade parterna att vara tydliga med att deras styrelseledamöter inte bör agera som företrädare för parten och att parterna inte bör använda styrelseledamöterna som sin främsta kanal för att påverka förbunden.³⁶

Försäkringskassan anser dock att ISF:s rekommendation är problematisk. Det uttrycks såväl i lagstiftning som i förarbeten att ledamöterna är representanter för den part som utsett dem. Ledamoten är självständig inom ramen för sitt uppdrag, men bör även ha mandat att företräda den part som har valt den. Detta innebär inte att ledamoten endast ska se till den egna organisationens intresse, utan snarare att både den enskilde ledamoten och den samverkande parten måste ha en helhetssyn över sina olika uppdrag och göra en bedömning av hur man kan och bör agera inom ramen för samverkan. Något hinder för parterna att meddela sin inställning avseende olika aspekter av samverkan till sina styrelseledamöter bör dock inte finnas.

3.9 Förenklingar av revisionen

Försäkringskassans förslag: Revisionen förenklas på så sätt att Försäkringskassan utser revisor för samtliga parter i samtliga samordningsförbund. Revisionen genomförs med kommunala kvalitetskrav. Samordningsförbunden svarar för kostnaderna för revisionen.

Ett stort antal samordningsförbund, och även NNS, har anfört att revisionen bör ses över och förenklas. Även SKR har föreslagit att revisionen ska förenklas och bättre anpassas till storleksordningen på verksamheten. SKR har framfört att förenklingen bör utformas så att det endast sker en revision av varje förbund.

³⁵ Prop. 2002/2003:132, s. 88

³⁶ ISF Rapport 2019:01, *Samordningsförbundens organisering och verksamhet*, s. 70

3.9.1 En översyn av revisionen har redan gjorts

En översyn av revisionen gjordes några år efter att Finsamslagstiftningen infördes. Bakgrunden till översynen var att Statskontoret hade påpekat att revisionen av samordningsförbund var för tids- och resurskrävande och ansågs för omfattande i förhållande till storleken på förbundens budget.³⁷ Resultatet av översynen var bland annat att kommuner och regioner gavs möjlighet att komma överens om att använda sig av gemensamma revisorer.

3.9.2 Så här görs revisionen i nuläget

Utgångspunkten enligt Finsamlagen är att det utses en revisor av varje förbundsmedlem, men att Försäkringskassan utser revisor även för Arbetsförmedlingens del. Eftersom reglerna möjliggör för kommuner och regioner att komma överens om gemensam revision ser kommunens och regionens revision olika ut i varje förbund. Under 2023 såg det ut som följande.

Antal förbund	Antal revisorer
29	2
33	3
5	4
1	5
3	6
1	7

Tabellen anger endast de revisorer som utses direkt av medlemmarna. Därutöver ska samtliga revisorer i sin tur anlita ett sakkunnigt biträde, vilket i regel görs gemensamt. Det sakkunniga biträdet är normalt en revisor från en privat revisionsbyrå, ibland anlitas den revisor som utför den statliga revisionen.

3.9.3 Försäkringskassans förslag om förenklingar av revisionen

Försäkringskassan bedömer att de förenklingar som tidigare har genomförts inte har varit tillräckliga och att revisionen därför bör förenklas ytterligare. Vi instämmer i SKR:s bedömning om att det är tillräckligt med en revision av varje samordningsförbund.

Om det endast ska ske en revision av varje förbund anser Försäkringskassan att revisorn bör utses av staten. Detta torde vara det enklaste alternativet att genomföra och innebär att det blir en mer enhetlig revision. Försäkringskassan upphandlar redan revision för samtliga förbund och kan göra det för samtliga parter räkning.

För att revisionen ska vara tillräckligt omfattande för samtliga parter bör den, liksom idag, genomföras utifrån de kommunala kvalitetskraven. Detta gäller alltså själva innehållet i revisionen. Däremot finns det delar av den kommunala revisionen som inte blir aktuella om revisionen utses på så sätt som vi föreslår. Det gäller till exempel frågor om jäv i kommunallagen och att anslå revisorns protokoll på kommunens anslagstavla. I vissa avseenden skulle revisionen således se annorlunda ut för kommunernas och regionernas del jämfört med idag. Syftet med vårt förslag är att revisionen ska bli enkel men samtidigt tillräckligt omfattande för samtliga parter. Förslaget går dock inte att införa utan att vissa parter förlorar delar av det nuvarande inflytandet över revisionen. Det bör därför finnas någon form av bredare samsyn från parterna för att genomföra dessa förändringar.

3.9.4 Kostnaderna för revisionen

Av 25 § Finsamlagen framgår att arvodet till revisorerna ska betalas av samordningsförbunden, om inte annat anges i förbundsordningen. I de flesta fall är det

³⁷ Se prop. 2006/07:117, *Vissa sjukförsäkrings- och pensionsfrågor, m.m.*, s. 38 - 39

förbundet som står för denna kostnad, men i vissa förbund är det istället parterna som betalar arvodet.³⁸

Försäkringskassan anser redan idag att samordningsförbunden bör stå för kostnaden för revisionen. Detta är ett krav vi ställer när förbundsordningen ses över. Det är också det normala vid revision, att det granskade objektet står för arvodet.³⁹ Med de aktuella förslagen om en gemensam revision blir detta en förutsättning för att förslagen ska genomföras. Annars skulle det i de förbund där parterna står för kostnaden bli Försäkringskassan som bekostade samtliga parters revision.

3.10 Uppföljning och utvärdering av insatser

Försäkringskassans förslag: Det införs en uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen, regionerna och kommunerna att lämna uppgifter till uppföljningssystemet hos Försäkringskassan. Bestämmelsen om detta utgör rättslig grund för personuppgiftshantering och är sekretessbrytande. Samordningsförbunden ska inte ha en lagreglerad uppgift att följa upp och utvärdera insatser. Förbundens uppgift bör istället vara att bidra med nödvändiga uppgifter till uppföljningen.

Av 7 § 5 Finsamlagen framgår att samordningsförbunden ska ansvara för uppföljning och utvärdering av de insatser som finansieras. I förarbeten till lagen anges att det är samverkansparterna som ska ha det ansvaret, men av någon anledning har lagtexten istället utformats på så sätt att förbunden har fått uppdraget att följa upp insatserna.⁴⁰ Det är oklart varför förarbeten och lagtext är motstridiga i denna del, men en möjlig förklaring kan vara att det vid tiden för införandet inte var klart på vilket sätt insatserna skulle följas upp.⁴¹

Efter lagstiftningen infördes har det beslutats att Försäkringskassan ska ha ansvaret för den nationella uppföljningen, det vill säga uppföljning av individinsatser i ett nationellt statistiksystem.⁴² Ett sådant uppdrag ges årligen i regleringsbrev till Försäkringskassan. Uppföljningen går till på så sätt att företrädare för samverkansparterna gemensamt bidrar med uppgifter till det uppföljningssystem som Försäkringskassan förvaltar, Uppföljning Finsam. Även samordningsförbunden bidrar med uppgifter till Uppföljning Finsam, i form av generella uppgifter om budget och liknande.

3.10.1 Lagstiftningen behöver medge en mer ändamålsenlig uppföljning

Försäkringskassans lämnade i en framställning till regeringen den 22 maj 2024 förslag på lagändringar som skulle kunna medge en mer ändamålsenlig uppföljning.⁴³ Av framställan framgår att vi anser att uppföljningen även fortsatt bör ske genom Uppföljning Finsam. Lagstiftningen bör dock ändras så att det blir möjligt att använda personuppgifter inom uppföljningen, för att kunna följa upp insatser på individnivå.

Arbetsförmedlingen har meddelat att de instämmer i Försäkringskassans analys av nuläget när det gäller bestämmelserna om personuppgiftshantering och stödjer den framställning som Försäkringskassan gett in till regeringen. Många samordningsförbund

³⁸ Under år 2023 var det 49 av 72 förbund som stod för sina egna revisionskostnader

³⁹ Prop. 2006/07:117, *Vissa sjukförsäkrings- och pensionsfrågor, m.m.*, s. 62

⁴⁰ Prop. 2002/03:132, s. 100

⁴¹ Prop. 2002/03:132, s. 103

⁴² Detta efter bland annat en rekommendation i SOU 2007:2 *Från socialbidrag till arbete*, s. 428 f

⁴³ Försäkringskassan, *Framställan om översyn av bestämmelserna om personuppgiftshantering avseende uppföljning av insatser som finansieras av samordningsförbunden*, diarienummer FK 2024/011019

har efterfrågat en mer ändamålsenlig uppföljning, även om förslagen om hur den ska gå till är skiftande. Både SKR och NNS har lyft vikten av att en uppföljning med möjligheter att hantera personuppgifter skyndsamt kommer på plats.

3.10.2 Försäkringskassans föreslår att det införs en uppgiftsskyldighet

Försäkringskassan föreslår att det införs en ny bestämmelse i Finsamlagen som ger Arbetsförmedlingen, regionerna och kommunerna skyldighet att lämna de uppgifter som behövs för uppföljningen av den finansiella samordningen till Försäkringskassan.

Avsikten är att bestämmelsen ska ge dessa myndigheter möjlighet att lämna de uppgifter, inklusive känsliga personuppgifter, som behövs till uppföljningssystemet. Bestämmelsen bryter sekretessen mellan myndigheterna och utgör rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som uppgiftslämnandet utgör.

Personuppgiftsbehandlingen som utlämnandet utgör är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse (artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning). Den är dessutom nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse (se artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning). Den rättsliga grunden för behandlingen fastställs i nationell rätt i enlighet med kraven i artikel 6.3 i samma förordning.

Bland de uppgifter som kommer lämnas kommer det ingå känsliga personuppgifter om hälsa. Det är i huvudsak uppgifter om en individs försörjning och som kan utgöra en sådan uppgift, till exempel om den har beviljats en socialförsäkringsförmån och till vilken omfattning förmånen utgår. Även uppgift om att en deltagare anvisats av sjukvården är exempel på uppgift om hälsa som skulle kunna förekomma. Sådana uppgifter behövs för att kunna följa upp insatserna på ett ändamålsenligt sätt. I förlängningen handlar det om att ge underlag för att utforma insatser av god kvalitet. De känsliga personuppgifterna får därför behandlas vid utlämnande enligt uppgiftsskyldigheten eftersom behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och det inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet (artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning och 3 kap. 3 § dataskyddslagen). Ytterst är det dock upp till respektive myndighet att bedöma vilken behandling av personuppgifter som är förenlig med dataskyddsregleringen.⁴⁴

3.10.3 Ytterligare lagändringar behövs

För att personuppgifter ska kunna hanteras inom uppföljningen behöver det även skapas tydligare regler för Försäkringskassans hantering av personuppgifter och särskilda sekretessbestämmelser. Dessa frågor regleras dock i huvudsak utanför Finsamlagen och ligger utanför regeringsuppdraget att hantera. Frågorna är istället belysta i den ovan angivna framställningen.

3.10.4 Samordningsförbundens uppdrag avseende uppföljningen

Eftersom det anges i lagstiftningen att samordningsförbunden har i uppgift att följa upp och utvärdera insatser är det många förbund som vidtar olika sådana åtgärder. Det sker till exempel direkt av förbundsanställda, genom upphandling av sådana tjänster eller genom parterna. Detta leder till situationer där samordningsförbunden behöver befatta sig med personuppgifter trots att det förefaller saknas rättsliga förutsättningarna för det.⁴⁵ Det är också osäkert vilket värde det har att följa upp insatser på olika sätt i olika förbund, jämfört med om detta görs på ett enhetligt sätt nationellt.

⁴⁴ Jfr prop. 2023/24:85, *En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*, s. 59

⁴⁵ Se bland annat Datainspektionens beslut den 1 mars 2016 med diarienummer 391-2015.

Försäkringskassan föreslår därför att förbundens uppgift att följa upp insatser ska ändras. Det saknas både anledning och förutsättningar för samordningsförbunden att på egen hand ansvara för uppföljningen. Däremot behöver varje förbund ha tillgång till ett bra underlag för beslutsfattande. Målsättningen med det nationella uppföljningssystemet bör därför vara att samordningsförbunden från detta system ska kunna ta ut den statistik och de uppgifter som förbunden behöver till grund för de beslut som ska fattas i förbunden. Uppföljningssystemet hos Försäkringskassan bör alltså, när de rättsliga förutsättningarna för det är på plats, utformas på så sätt att förbunden kan få behövliga uppgifter utan att behöva hantera personuppgifter.

Däremot är det lämpligt att samordningsförbunden bidrar med vissa av de generella uppgifterna i uppföljningssystemet, som till exempel uppgift om budget, m.m. Vi föreslår att detta därför istället anges i lagstiftningen som en uppgift för förbunden.

3.10.5 Utvärdering av insatserna

De förslag som har framkommit gällande utvärdering av insatser är främst från NNS och från några samordningsförbund som efterfrågar att sådan sker tillsammans med forskare och lärosäten.

Försäkringskassan föreslår att uppdraget till samordningsförbunden att utvärdera insatserna tas bort från lagstiftningen. Detta innebär dock inte att förbunden, eller parterna, är förhindrade att genomföra de utvärderingar som de ser behov av. Tvärtom är avsikten att Försäkringskassans förslag om en mer ändamålsenlig uppföljning ska ge bättre möjligheter att utvärdera insatserna, men att förbunden bara behöver göra det i den mån det behövs för den egna verksamheten.

Det har i realiteten inte funnits något särskilt system för utvärdering av insatserna. Istället har ISF vid olika tillfällen fått i uppdrag att göra några lite mer omfattande analyser och utvärderingar.⁴⁶ Ett sådant uppdrag gavs även till ISF samtidigt som Försäkringskassan fick det nu aktuella uppdraget om av behovet av förändringar i Finsamlagen. Försäkringskassan lämnar inget förslag över hur utvärderingar ska ske framöver men noterar att det ligger nära till hands att även i fortsättningen ge den typen av uppdrag till ISF. Även parterna kan ges finansierade uppdrag om utvärderingar.

3.11 Andra frågor som har lyfts inom ramen för uppdraget

3.11.1 Frågor om partsinflytande i förbundsordningarna

Försäkringskassans förslag: Det ska anges i förbundsordningen att förbundsmedlemmarna har rätt att väcka ärenden i förbundets styrelse.

Försäkringskassan anser att det är lämpligt att parterna alltid ska ha möjlighet att lyfta frågor direkt i samordningsförbundet, utöver att partens ledamot kan göra detta. Att parten ska ha möjlighet till det är något som Försäkringskassan ställer som krav när nya förbundsordningar tas fram. Detta är också något som framgår av den mall för förbundsordningar som parterna i Nationella rådet gemensamt har tagit fram.

För det fall förslaget om att kommuner och regioner ska kunna ha gemensamma ledamöter införs får det anses grundläggande att även parter utan direkt representation i styrelsen har möjlighet att lyfta frågor i förbundet. Försäkringskassan föreslår därför att det anges i lagstiftningen att förbundsordningen ska ge medlemmarna rätt att väcka talan i förbundet. Det har inte framkommit några synpunkter på förslaget under samråden.

⁴⁶ Se framförallt ISF Rapport 2019:4 och Rapport 2023:2

3.11.2 Förtydligande av bestämmelser om delegering

Försäkringskassans förslag: Beslut att finansiera insatser kan inte delegeras från förbundsstyrelsen.

Av 10 § tredje stycket Finsamlagen framgår under vilka förhållanden styrelsen kan delegera sitt beslutsfattande. Försäkringskassan anser att det bör förtydligas att beslut om finansiering av insatser hör till den typ av beslut som inte kan delegeras. Beslut att finansiera insatser är samordningsförbundens centrala uppgift, oavsett om det rör individinsatser eller strukturövergripande insatser, och bör inte kunna delegeras. Detta torde redan gälla med hänsyn till att sådana beslut utgör förbundens inriktning och omfattning och således inte kan delegeras enligt första punkten i den aktuella bestämmelsen. Då det ändå har förekommit att styrelsen till exempel delegerar beslut under ett visst belopp bör det förtydligas i lagstiftningen vad som gäller.

Det som inte kan delegeras är alltså styrelsens beslut om finansiering. Enskilda åtgärder rörande insatserna eller verkställighet av styrelsens beslut kan delegeras om övriga förutsättningar för det är uppfyllda. Några synpunkter på förslaget har inte framkommit under samråden.

3.11.3 Användandet av eget kapital i relation till att ha en budget i balans

Försäkringskassans förslag: Samordningsförbund behöver inte ha något lagstadgat krav på att budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna.

På det sätt som medelstilldelningen till samordningsförbunden är utformad kan det egna kapitalet i vissa fall påverka hur mycket medel förbundet får. Bakgrunden till detta är bland annat en rekommendation från ISF om att minska den statliga tilldelningen till de förbund som hade ett stort eget kapital.⁴⁷ Att förbunden i praktiken därmed kan sägas ha en förväntan om att använda det egna kapitalet till löpande verksamhet är inte något som har ifrågasatts under arbetet med regeringsuppdraget. Däremot har det uppmärksammats att 21 § Finsamlagen hänvisar till en bestämmelse i 11 kap. 5 § andra stycket kommunallagen som innebär att förbundens budget ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Någon möjlighet till undantag från detta krav förefaller inte finnas. Det finns således en motsättning här som bör adresseras. Vårt förslag är att hänvisningen till 11 kap. 5 § andra stycket kommunallagen tas bort. Ett alternativ är att utforma någon form av särskild reglering av frågan i Finsamlagen. Några synpunkter på vårt förslag har inte framkommit under samråden.

3.11.4 Administrativa förenklingar

Några samordningsförbund påpekar att förbunden är små organisationer men som omfattas av samma krav som en kommun. Den administrativa delen för små förbund blir mycket stor. En fråga som särskilt nämns är att det finns krav på att beslut ska anslås på varje medlemskommuns anslagstavla.

Det nämnda kravet på att anslå beslut torde vara kopplat till möjligheten till insyn och rätten att laglighetspröva besluten som kommunens invånare har. Andra förslag inom förenkling av administration som framkommit, förutom att revisionen bör förenklas, är att det skulle kunna finnas gemensamma mallar för styrdokument och samtyckesblanketter samt en nationell kunskapsbank för insatser. De senare frågorna omfattas inte av

⁴⁷ Se bland annat ISF Rapport 2023:2 *Samordnat stöd gör skillnad*, s. 34

regeringsuppdraget men vi föreslår att parterna ser vidare på om det finns ytterligare som kan göras i dessa delar inom ramen för arbetet i Nationella rådet.

3.11.5 Beslut på handlingarna i förbundsstyrelsen

Några samordningsförbund har efterfrågat möjlighet att fatta beslut på handlingarna, utan att vara samlade i ett möte, så kallat per capsulam-beslut. Försäkringskassan konstaterar att det enligt Finsamlagen finns möjlighet till att delta på distans vid styrelsemöten och möjlighet till delegering av vissa beslut. Att styrelsen samlas i möte är viktigt för de sorters beslut som inte kan delegeras. Något förslag på ändrad lagstiftning läggs därför inte.

3.11.6 Möjlighet att utse ny ordinarie ledamot istället för ersättare

Några samordningsförbund efterfrågar möjlighet att utse ny ordinarie ledamot när en ordinarie ledamot avsäger sig uppdraget (jfr 15 § Finsamlagen). Det som anförts är att reglerna i Finsamlagen skiljer sig åt från kommunala regler i denna fråga och att regleringen inte bedöms lämplig samt att det saknas kunskap om regleringen bland berörda kommuner och regioner. Något förbund har anført att ett alternativ är att parterna istället informeras om regleringen i Finsamlagen.

Frågan har lyfts vid samråd utan att det förekommit några synpunkter. Försäkringskassan har inte underlag för att bedöma att reglerna i Finsamlagen ska ändras.

3.11.7 Ett särskilt dokumentationssystem

Några samordningsförbund har framfört önskemål om ett särskilt dokumentationssystem för individerna i insatserna. Det som har anförts är att detta behövs för dokumentation avseende individer som inte har ärende hos någon part eller där individen inte har något ärende hos den part som ansvarar för insatsen.

Försäkringskassan bedömer att det är olämpligt med ett särskilt dokumentationssystem eftersom parterna som har ansvaret för individerna bör använda sina ordinarie system för sin dokumentation. Ett partsgemensamt system för individer i insatser riskerar att medföra dubbeldokumentation, att dokumentation missas eller inte görs på rätt ställe. Vi ser inte heller något behov av att ytterligare dokumentation än den som sker i parternas ordinarie system.

3.11.8 Det saknas reglering avseende anställdas bisysslor

Frågan avser inte Finsamlagen och ligger således utanför regeringens uppdraget, men vi har uppmärksammat att lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) inte gäller för de anställda i förbunden. Detta innebär bland annat att det saknas reglering av tillåtna och otillåtna bisysslor för de anställda. Det bör övervägas om inte samma borde gälla för anställda hos samordningsförbunden som för anställda hos kommuner, regioner och kommunalförbund (se 2 § LOA).

4. Konsekvensutredning

Av 2 § Förordning (2024:183) om konsekvensutredningar framgår att förvaltningsmyndigheter ska redovisa en konsekvensutredning när de lämnar in förslag om att regeringen ska föreslå eller besluta om nya eller ändrade lagar och förordningar. Enligt 5 § samma förordning ska konsekvensutredningen stå i proportion till förslagets eller beslutets omfattning och effekter. I förordningen anges bland annat att konsekvensutredningen ska innehålla en bedömning avseende om förslagen inskränker den kommunala självstyrelsen.

När det gäller påverkan på kommuner och regioners självstyrelse bör påpekas att samverkan är frivillig för kommuner och regioner. Förslagen i denna rapport är således av begränsad inverkan på den kommunala självstyrelsen, även om vissa av förslagen i

och för sig i någon mån påverkar de kommuner och regioner som bedriver finansiell samordning.

Det framgår av regeringsuppdraget att det ingår i uppdraget att redovisa konsekvenser för jämställdheten och hur eventuella förslag kan bidra till ökad jämställdhet. Vi kan inte se att förslagna lagändringar bidrar positivt eller negativt till jämställdheten i någon större utsträckning eller har andra särskilda konsekvenser för jämställdheten.⁴⁸

4.1 Förtydligande av lagstiftningen och Nationella rådets roll

Försäkringskassans förslag syftar till att tydliggöra regelverket och att nå en större samsyn och en större följsamhet kring lagstiftningen. Syftet är att medel i högre utsträckning ska gå till insatser som kommer målgruppen till del och att ge ett större fokus på individinsatser. Ett annat syfte är att ansvarsfördelningen mellan parter och samordningsförbund ska bli tydligare och mer i enlighet med avsikten i lagen. Det senare bör kunna bidra till att parterna tar ett något större ansvar för framförallt de strukturövergripande insatserna. När det gäller de ekonomiska konsekvenserna bör det dock beaktas att parterna blir kompenserade av förbunden för sitt arbete i insatserna.

Det är svårt att på förhand beräkna exakt hur stora effekterna blir. Det bör också påtalas att en förändring i samma riktning som förslagen redan har inletts. Detta till exempel genom en publicering av Nationella rådet i september 2024, där det klargörs vilka uppgifter som ankommer på samordningsförbunden respektive på parterna.⁴⁹ En annan förändring i samma riktning är de ställningstaganden som tagits av bland annat Försäkringskassan angående att förbunden inte ska söka finansiering från ESF+.

När det gäller förslaget om att parterna ska stå för beredningen av förslag i samordningsförbunden utgör det en ny reglering och inte enbart ett förtydligande. Samtidigt står parterna redan för beredningen i de flesta förbund, varför förändringen i realiteten endast avser ett mindre antal förbund.⁵⁰ När det gäller dessa förbund innebär förändringen att beredningen läggs över från förbund till parterna. Förändringen bedöms vara av mindre karaktär för såväl parter som förbund.

4.2 En nationell styrning och kontroll över den finansiella samordningen

Förslaget om att det ska införas en tillsyn över samordningsförbunden innebär kostnader för tillsynsmyndigheten. Hur dessa kostnader ser ut beror på hur förslaget införs. Det bör dock framhållas att det sannolikt inte rör sig om ett omfattande uppdrag. Samtliga samordningsförbund fattade 573 beslut om finansiering av insatser under år 2023. Det är dock långt ifrån alla beslut som behöver granskas. Samtidigt är det av vikt att tillsynsmyndigheten tillförs de medel som behövs för tillsynen, så att det finns utrymme att utföra arbetet.

Om tillsynsmyndighetens beslut överklagas innebär det även en kostnad för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Det saknas dock anledning att tro att överklaganden skulle ske i någon större utsträckning.

Det skulle således bli en kostnad för tillsynen, men samtidigt bedöms förslagen leda till att medel i högre grad går till insatser för målgruppen och till en effektiv samverkan. En sådan tillsyn innebär även en likriktning inom samverkan som kan göra förbundens och parternas arbete mer effektivt.

⁴⁸ I sammanhanget bör noteras att de principer om likabehandling av enskilda personer som parterna har iakttagit för sin verksamhet även gäller inom den finansiella samordningen och således ska genomsyra även detta arbete (se prop. 2002/03:132, s. 1).

⁴⁹ Finsam.se, <https://www.finsam.se/kunskapsstod/vad-gor-samordningsforbund/struktuovergripande-insatser>

⁵⁰ I sju förbund gjordes beredningen utan parterna vid en undersökning i oktober 2024.

4.3 Den externa finansieringen

Försäkringskassan lägger inga förslag på förändrade regler avseende frågan om ansökan om externa medel från till exempel ESF+. Eftersom inga regler föreslås finns inte några krav på konsekvensutredning, men det bör ändå nämnas att det finns samordningsförbund som bedriver olika projekt som sammanlagt avser mycket medel. I nuläget finns det 18 sådana projekt.⁵¹ Om inga lagändringar sker i lagstiftningen kan samordningsförbunden inte i längden fortsätta ansöka om medel. Om detta påverkar projekten eller antalet insatser i framtiden beror framförallt på i vilken omfattning parterna tar över verksamheten. Som framgår av avsnitt 3.3 rekommenderar vi att parterna följer upp frågan om att söka medel från ESF+ för att tillförsäkra att medlen tas tillvara.

4.4 Revisionen

De föreslagna förändringarna för revisionen förväntas leda till en betydligt enklare revision. Kommuner och regioner får visserligen med de föreslagna reglerna mindre insyn och deltagande i frågan om tillsättande av revisor, men det bör påpekas att många kommuner och regioner ändå har gemensam revision av samordningsförbunden idag, och således inte utser revisor helt själva. Förslagen innebär att revisionen ska genomföras med kommunala kvalitetskrav, vilket innebär att den bör bli tillräckligt omfattande för samtliga parter.

Revisionen borde bli mer kostnadseffektiv med de föreslagna förändringarna. Hur stor denna effekt blir kommer att skifta från förbund till förbund. Alla förbund kommer att påverkas eftersom antalet revisorer kommer att minska samt att sakkunnigt biträde inte längre behöver anlitas. I och med att det i förslaget ingår att förbunden ska stå för revisionen i samtliga fall, blir det för vissa förbund också fråga om en förflyttning av kostnader från parterna till förbunden.⁵²

4.5 Uppföljning och utvärdering

Försäkringskassan lämnar förslag på uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen, kommuner och regioner att bidra till uppföljning av insatser. Vi föreslår också att samordningsförbunden inte ska ha något lagreglerat ansvar för uppföljning och utvärdering. Förslagen syftar att i förlängningen leda till en ändamålsenlig uppföljning som görs av den som har bäst förutsättningar för det. Målsättningen är att det ska gå att följa effekten av individinsatserna i ett uppföljningssystem hos Försäkringskassan, vilket det tidigare funnits möjlighet till. Att få till en ändamålsenlig uppföljning är viktigt bland annat för att kunna utvärdera effekten av insatserna.

4.6 Övriga förslag

Försäkringskassan lämnar förslag på att kommuner och regioner ska kunna komma överens om hur de representeras i styrelsen. Förslaget ger utrymme för att minska administration och kostnader för förbunden samt de berörda kommunerna och regionerna.

De övriga förslag som Försäkringskassan lämnar framgår i avsnitt 3.11 och syftar bland annat till ett mer något starkare och mer enhetligt partsinflytande samt en tydligare struktur för arbetet i den finansiella samordningen. Konsekvenserna av förslagen förväntas vara av begränsad natur.

⁵¹ Siffran är hämtad den 6 november 2024 från Projektbanken på ESF.se
<https://www.esf.se/resultat/projektbanken/?Programperiod=2021-2027>

⁵² Detta gäller de förbund som inte bekostar sin egen revision, vilket under 2023 var 23 förbund.

4.7 Införande

Bestämmelserna om revision och om hur budgeten ska utformas bör införas på så sätt att de träder i kraft vid ett årsskifte, för att övergången mellan reglerna ska bli tydlig och enkel att hantera för samordningsförbund och revisorer. Nuvarande bestämmelser bör tillämpas på revision och arvode för revision som avser räkenskapsåret före ikraftträdandet.

5. Författningskommentar

Nedan följer kommentarer till förslaget om ändring i Finsamlagen. Författningsförslagen finns i en bilaga till regeringsrapporten.

2 §

Den finansiella samordningen finns för att individer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser ska uppnå eller förbättra sin förmåga att utföra förvärvsarbete. Denna grundläggande utgångspunkt bör framgå tydligare redan i denna portalparagraf. Det är alltså inte bara individinsatserna som ska göras i detta syfte, utan även de strukturövergripande insatserna.

7 §

Samordningsförbundens uppgift att följa upp och utvärdera insatser har utgått från bestämmelsens *första stycke*. Avvägningarna i denna del framgår i avsnitt 3.10. Därutöver har två andra uppgifter utgått; att stödja samverkan och att besluta om på vilket sätt medel ska användas. Detta är visserligen uppgifter i den finansiella samordningen men ersätts med en tydligare beskrivning av förbundens uppgifter. I bestämmelsen anges också tydligare vilka uppgifter förbunden inte har.

I *andra stycket* anges att de strukturövergripande insatserna alltid bör ha som mål att underlätta eller möjliggöra individinsatser. Med underlätta avses även utveckling av insatser för att bättre uppnå lagstiftningens syfte. Mer om vilka överväganden som har gjorts framgår i avsnitt 3.5.

7 a §

Paragrafen är ny och behandlar parternas uppgifter enligt Finsamlagen. Att ansvaret sker utifrån parternas respektive uppdrag syftar till att markera att parterna utför sina ordinarie uppdrag inom ramen för den finansiella samordningen och att det finns annan lagstiftning och andra uppdrag som varje part måste ta hänsyn till. Detta innebär också att parterna i samma utsträckning som i sitt ordinarie arbete kan välja att upphandla tjänster eller insatser som de sedan beviljar enskilda.⁵³ Av bestämmelsen framgår vidare att parterna bland annat har ansvar för att bereda beslut, utföra insatser och avgöra vilka som tar del av insatserna. Bestämmelsen utgör i stort ett förtydligande av gällande rätt. Det har dock tidigare varit valfritt hur beredningen ska ske.

7 b §

Paragrafen är ny och behandlar Arbetsförmedlingens, regionens och kommunens uppgiftsskyldighet avseende uppföljningen. Bestämmelsen är sekretessbrytande och utgör en rättslig grund för handläggarna att lämna de personuppgifter, inklusive känsliga uppgifter om hälsa, som behövs för uppföljningen av den finansiella samordningen.

9 §

Ändringen i punkt 5 behandlas i avsnitt 3.11.1. Det handlar om att förtydliga och öka parternas inflytande. Övriga ändringar är följder av den förenklade revisionen.

⁵³ Det senare påtalades även när Finsamlagen infördes, se prop. 2002/03:132, s. 73.

10 §

Ändringarna i bestämmelsen avser parternas representation i styrelsen och styrelsens möjlighet att delegera beslut. Bedömningarna avseende detta finns i avsnitt 3.8 och 3.11.2.

21 §

Genom att stryka hänvisningen till 11 kap. 5 § andra stycket kommunallagen behöver samordningsförbunden inte uppfylla kravet om att budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna.

25 §

Förändringarna i bestämmelsen avser hur revisor utses och vem som betalar arvodet.

26 §

Paragrafen reglerar hur revisionen ska gå till. Det torde inte vara aktuellt att hänvisa till andra bestämmelser i kommunallagen än 12 kap. 1–3, 9 och 13 §§. Dessa bestämmelser reglerar innehållet i revisionen, revisorernas rätt till information samt om anmärkningar och ansvarsfrihet. När det gäller 12 kap. 2 § kommunallagen anges där bland annat att revisorerna ska lämna en skriftlig bedömning inför delårsrapport. En skriftlig bedömning av denna är inte något som ingår i den statliga revisorns uppdrag som Försäkringskassan har upphandlat. Bestämmelsen är utformad på så sätt att revisionen inte behöver avse delårsrapporten.

I *andra stycket* anges att revisionsberättelse ska lämnas till förbundsmedlemmarna, vilket innebär att Arbetsförmedlingen får den. Att särskilt nämna Arbetsförmedlingen i lagtexten behövs således inte.

29 §

Paragrafen är ny och behandlar Nationella rådets roll och funktion. Syftet är tydliggöra Nationella rådets roll inom samverkan.

30–38 §§

Paragraferna är nya och innehåller exempel på hur en reglering avseende tillsyn kan se ut. Syftet är att skapa en oberoende tillsyn som har effektiva verktyg för att granska samordningsförbundens beslut och säkerställa att samordningen sker inom lagens ramar. Tillsynen ska kunna ske dels på ett sätt som tillsynsmyndigheten väljer och dels efter impuls från en förbundsmedlem. Det bör övervägas vidare vilka verktyg som tillsynsmyndigheten bör ha tillgång till och om besluten ska kunna överklagas med mera.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av rättschef Marie Axelsson och rättslig expert Axel Jönsson, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Axel Jönsson

Författningsförslag

Förslag till ändring i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

Härigenom föreskrivs följande i fråga om lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser

dels att 2 §, 7 §, 9 §, 10 §, 21 §, 25 § och 26 § ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas tolv nya paragrafer, 7 a §, 7 b § och 29–38 §§ av följande lydelse, samt närmast före 7 a §, 29 § och 30 § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Insatserna inom den finansiella samordningen skall avse individer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser och skall syfta till att dessa uppnår eller förbättrar sin förmåga att utföra förvärvsarbete.

2 §

Syftet med den finansiella samordningen är att individer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser ska uppnå eller förbättra sin förmåga att utföra förvärvsarbete.

7 §

Ett samordningsförbund har till uppgift att

1. besluta om mål och riktlinjer för den finansiella samordningen,
2. stödja samverkan mellan samverkansparterna,
3. finansiera sådana insatser som avses i 2 § och som ligger inom de samverkande parternas samlade ansvarsområde,
4. besluta på vilket sätt de medel som står till förfogande för finansiell samordning skall användas,
5. svara för uppföljning och utvärdering av rehabiliteringsinsatserna, och

2. finansiera insatser som riktar sig till den målgrupp som avses i 2 § och som ligger inom de samverkande parternas samlade ansvarsområde (*individinsatser*),
3. finansiera parternas analyser över behovet av *individinsatser* (*behovsanalyser*),
4. finansiera parternas samverkan avseende målgruppen i 2 § (*främja samverkan*),
5. lämna uppgifter till Försäkringskassan som behövs för uppföljningen av den finansiella samordningen, och

6. upprätta budget och årsredovisning för den finansiella samordningen.
De insatser som framgår av första stycket 3 - 4 ska ha som mål att underlätta eller möjliggöra individinsatser. Förbunden får inte bedriva insatser, men kan ge stöd till parterna när dessa bedriver sådana insatser som framgår i första stycket 3 - 4.

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

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

*De samverkande parternas uppgifter**7 a §*

De samverkande parterna ansvarar utifrån sina respektive uppdrag för de insatser som samordningsförbunden finansierar. I detta ingår bland annat att

- bereda förslag på vilka insatser som samordningsförbunden ska finansiera,*
- ansvara för att överenskomna insatser utförs, och*
- avgöra vilka individer som får ta del av insatserna.*

7 b §

Arbetsförmedlingen, regioner och kommuner som ingår i ett samordningsförbund ska lämna de uppgifter till Försäkringskassan som behövs för uppföljningen av den finansiella samordningen.

9 §

Förbundsordningen ska ange

1. samordningsförbundets namn och den ort där förbundet ska ha sitt säte, förbundets medlemmar och ändamål,
2. förbundets organisation,
3. antalet ledamöter och ersättare i styrelsen och hur förbundsmedlemmarna ska vara representerade samt mandattiden om den ska vara kortare än fyra år,
4. de uppgifter förbundet ska få fullgöra enligt 7 § och den beslutanderätt förbundet enligt samma bestämmelse ska ha,
5. om en förbundsmedlem ska ha rätt att väcka ärenden i styrelsen,
5. att en förbundsmedlem ska ha rätt att väcka ärenden i styrelsen,
6. om det för beslut ska krävas kvalificerad majoritet i styrelsen och för vilka ärenden detta ska gälla,
7. var förbundets tillkännagivanden ska anslås,
8. förbundsmedlemmarnas andelar i förbundets tillgångar och skulder och fördelningen av förbundets kostnader mellan medlemmarna, allt i förhållande till de andelar som medlemmarna ska bidra med enligt 5 §,
9. eventuella begränsningar av förbundets rätt enligt 21 § till skuldsättning genom sedvanliga krediter,
10. förbundsmedlemmarnas styrning av och insyn i förbundets ekonomi och verksamhet,
11. föreskrifter om förbundets budgetprocess,
12. mandattiden för revisorer som utses enligt 25 §,
13. i fråga om förbund med en eller flera gemensamma revisorer för kommuner och regioner, på vilket sätt de gemensamma revisorerna ska utses och vilken av förbundsmedlemmarna som ska utse dem,
14. förfarandet vid en förbundsmedlems utträde ur förbundet,
12. förfarandet vid en förbundsmedlems utträde ur förbundet,
15. förutsättningarna för och förfarandet vid förbundets likvidation och upplösning samt grunderna för skifte av förbundets
13. förutsättningarna för och förfarandet vid förbundets likvidation och upplösning samt grunderna för skifte av förbundets

behållna tillgångar när förbundet upplöses,

16. ordningen för att lösa tvister mellan förbundet och dess medlemmar,

17. ordningen för att bestämma ekonomiska förmåner till ledamöterna och ersättarna i styrelsen *samt till revisorerna*, och

18. vad förbundsmedlemmarna i övrigt anser nödvändigt för att ordna de ekonomiska förhållandena mellan förbundet och dess medlemmar samt förbundets förhållanden i fråga om ekonomi och förvaltning.

behållna tillgångar när förbundet upplöses,

14. ordningen för att lösa tvister mellan förbundet och dess medlemmar,

15. ordningen för att bestämma ekonomiska förmåner till ledamöterna och ersättarna i styrelsen, och

16. vad förbundsmedlemmarna i övrigt anser nödvändigt för att ordna de ekonomiska förhållandena mellan förbundet och dess medlemmar samt förbundets förhållanden i fråga om ekonomi och förvaltning.

Varje förbundsmedlem skall vara representerad i styrelsen med minst en ledamot och en ersättare. Antalet ersättare skall vara lika många som antalet ledamöter.

10 §

Varje förbundsmedlem skall vara representerad i styrelsen med minst en ledamot och en ersättare. Antalet ersättare ska vara lika många som antalet ledamöter. *Om ett samordningsförbund omfattar flera kommuner eller regioner får dessa komma överens om att deras representation ska se ut på annat sätt.*

Styrelsen utövar beslutanderätten, förvaltningen och verkställigheten i samordningsförbundet.

Styrelsen får besluta att en ledamot eller ersättare i styrelsen eller en tjänsteman hos förbundet skall få besluta på förbundets vägnar i en viss grupp av ärenden. Detta gäller dock inte

1. ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet,

2. *finansiering av insatser.*,

2. yttranden med anledning av att beslut av förbundet i dess helhet har överklagats, och

3. yttranden med anledning av att beslut av förbundet i dess helhet har överklagats, och

3. ärenden som anges i särskilda föreskrifter.

4. ärenden som anges i särskilda föreskrifter.

Beslut som har fattats på förbundets vägnar enligt tredje stycket skall anmälas till styrelsen, som bestämmer i vilken ordning anmälan skall ske.

21 §

Bestämmelserna i 8 kap. 14 § samt 11 kap. 1–3 §§, 5 § första *och andra styckena*, 6, 15 och 22 §§ kommunallagen (2017:725) ska tillämpas på motsvarande sätt i fråga om ekonomisk förvaltning i ett samordningsförbund. Det som där föreskrivs om kommun eller region ska gälla för ett samordningsförbund och det som föreskrivs för fullmäktige och styrelse ska gälla för förbundsstyrelsen.

Bestämmelserna i 8 kap. 14 § samt 11 kap. 1–3 §§, 5 § första *stycket*, 6, 15 och 22 §§ kommunallagen (2017:725) ska tillämpas på motsvarande sätt i fråga om ekonomisk förvaltning i ett samordningsförbund. Det som där föreskrivs om kommun eller region ska gälla för ett samordningsförbund och det som föreskrivs för fullmäktige och styrelse ska gälla för förbundsstyrelsen.

Ett samordningsförbund får inte ingå borgen. Förbundet får inte heller sätta sig i skuld i annat fall än när det gäller sedvanliga krediter för verksamheten.

25 §

Ett samordningsförbunds räkenskaper och årsredovisning samt styrelsens förvaltning ska granskas av en revisor för varje förbundsmedlems räkning. För Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen ska Försäkringskassan utse en gemensam revisor. Revisorer ska när det gäller kommun och region utses av kommun- och regionfullmäktige. När kommun- och regionfullmäktige utser revisorer ska 14 § denna lag samt 4 kap. 3 § och 4 § andra stycket samt 7 kap. 3 § kommunallagen (2017:725) tillämpas på motsvarande sätt. Kommuner och regioner kan träffa överenskommelse om att utse en eller flera gemensamma revisorer. När en eller flera gemensamma revisorer utses ska 9 kap. 7 § andra stycket kommunallagen tillämpas på motsvarande sätt.

För granskning av ett nybildat förbund ska revisor utses senast när förbundet bildas och avse tiden från tidpunkten för utseendet till dess nästa mandattid för revisorer börjar.

Arvoden till samtliga revisorer ska betalas av samordningsförbundet, om inte annat anges i förbundsordningen. Om förbundsmedlemmarna enligt förbundsordningen ska betala arvode till revisorerna, ska i stället Försäkringskassan betala arvodet till den för Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen gemensamma revisorn.

Ett samordningsförbunds räkenskaper och årsredovisning samt styrelsens förvaltning ska granskas av en revisor som utses av Försäkringskassan.

Arvode till revisor ska betalas av samordningsförbundet.

26 §

Bestämmelserna i 12 kap. 1–3 och 7–17 §§ kommunallagen (2017:725) tillämpas på motsvarande sätt vid revision enligt denna lag. Bestämmelserna i 12 kap. 18 § kommunallagen tillämpas på motsvarande sätt vid revision enligt denna lag som utförs av revisorer utsedda av kommun- och regionfullmäktige.

Justering av revisorernas protokoll tillkännages på anslagstavlan hos varje kommun och region som är medlem i samordningsförbundet.

Revisionsberättelse ska lämnas till styrelsen, förbundsmedlemmarna och Arbetsförmedlingen. Förbundsmedlemmarna ska var för sig pröva om styrelsen ska beviljas ansvarsfrihet och om skadeståndstalan ska väckas.

Bestämmelserna i 12 kap. 1–3, 9 och 13 §§ kommunallagen (2017:725) tillämpas på motsvarande sätt vid revision enligt denna lag, dock inte avseende vad som stadgas i 2 § om delårsrapporter.

Revisionsberättelse ska lämnas till styrelsen och förbundsmedlemmarna. Förbundsmedlemmarna ska var för sig pröva om styrelsen ska beviljas ansvarsfrihet och om skadeståndstalan ska väckas.

Nationellt stöd för den finansiella samordningen

29 §

Nationella rådet ansvarar för att ge samordningsförbund och de samverkande parterna generellt utformat stöd i övergripande förbunds-gemensamma frågor.

Tillsyn över samordningsförbunden

30 §

Tillsynsmyndigheten X utövar tillsyn över hur ett samordningsförbund uppfyller sina uppgifter enligt denna lagstiftning. I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att samordningsförbundet ska rätta fel som upptäckts vid granskningen.

31 §

Tillsynsmyndigheten X får med anledning av inkomna uppgifter från en medlem i ett samordningsförbund inleda tillsyn över samordningsförbundet.

32 §

Den vars verksamhet står under tillsyn enligt denna lag är skyldig att på Tillsynsmyndigheten X:s begäran lämna upplysningar samt tillhandahålla handlingar och annat material som behövs för tillsynen.

33 §

Tillsynsmyndigheten X får förelägga den som är uppgiftsskyldig enligt 32 § att fullgöra sin skyldighet.

34 §

Tillsynsmyndigheten X får förelägga ett samordningsförbund som enligt denna lag står under dess tillsyn att vidta de åtgärder som krävs för att denna lag ska följas. Ett föreläggande ska ange de åtgärder som samordningsförbundet ska vidta.

35 §

Tillsynsmyndigheten X får i stället för att meddela ett föreläggande tilldela ett samordningsförbund som enligt denna lag står under dess tillsyn en anmärkning vid mindre allvarliga överträdelser av vad som gäller för verksamheten.



36 §

Tillsynsmyndigheten X får avstå från att ingripa om

- 1. överträdelsen är ringa,*
- 2. den vars verksamhet granskas vidtar nödvändig rättelse, eller*
- 3. det i övrigt med hänsyn till omständigheterna finns skäl mot ett ingripande.*

37 §

Ett föreläggande enligt denna lag får förenas med vite om föreläggandet avser en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för samordningsförbundet att uppfylla sina uppgifter enligt denna lagstiftning.

38 §

Ett samordningsförbund får överklaga Tillsynsmyndigheten X:s beslut enligt 33–35 och 37 §§ till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den XX.