

# Lagrådsremiss

## Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet

---

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 8 maj 2003

*Hans Karlsson*

*Kjell Rempler*  
(Socialdepartementet)

### Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I denna lagrådsremiss lämnas förslag till utformning av en permanent finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet. Finansiell samordning föreslås kunna ske frivilligt mellan en försäkringskassa, ett lands- ting, en länsarbetsnämnd samt en eller flera kommuner. Därigenom skall en effektiv resursanvändning underlättas. Målgruppen för den föreslagna finansiella samordningen utgörs av människor som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser från flera av de samverkande parterna för att uppnå förmåga till eget förvärvsarbete. De åtgärder som får finansieras genom den finansiella samordningen skall ligga inom de samverkande parternas samlade ansvarsområde och syfta till att återställa eller öka den enskildes funktions- och arbetsförmåga.

Nuvarande grundläggande principer om likabehandling av människor skall upprätthållas även inom ramen för en finansiell samordning. De principer om likabehandling av enskilda personer som huvudmännen har att iaktta för sin verksamhet är nämligen av så grundläggande betydelse att det inte kan komma ifråga att göra avsteg från dem vid införandet av en finansiell samordning. Nuvarande bestämmelser om likabehandling skall fortsätta att gälla för huvudmännen, även om de är samverkans- parter inom en finansiell samordning. Allt rehabiliteringsarbete, all plane- ring och all uppföljning och utvärdering skall därför genomföras av ett tydligt köns- och integrationsperspektiv.

Den finansiella samordningen föreslås omfatta de resurser som, i enlighet med samverkansparternas överenskommelse, skall användas för att finansiera samordnade insatser för den aktuella målgruppen. Samtliga parter skall bidra med lika stora andelar. Den allmänna försäkringskassan

föreslås få möjlighet att disponera högst fem procent av de budgeterade kostnaderna för sjukpenning till finansiell samordning. Dessa medel skall utgöra statens samlade andel i finansiell samordning.

I lagrådsremissen föreslås att den finansiella samordningen skall bedrivas genom ett fristående samordningsorgan, vari de samverkande parterna är representerade. Samordningsorganet skall besluta om mål och riktlinjer för den finansiella samordningen samt finansiera insatser i enlighet med syftet för den finansiella samordningen. Samordningsorganet skall dessutom stödja samarbetet mellan samverkansparterna, t.ex. genom att bistå bedömgrupper som huvudmännen svarar för. Däremot skall samordningsorganet inte besluta om förmåner eller rättigheter för enskilda eller i övrigt vidta åtgärder som innefattar myndighetsutövning.

Samordningsorganet föreslås kunna utgöras av ett särskilt inrättat samordningsförbund, vari samtliga samverkansparter är representerade. Det föreslagna samordningsförbundet kommer att utgöra en ny form av offentligrättslig juridisk person som har rättskapacitet. De bestämmelser som gäller för kommunalförbund som är organiserat med förbundsdirektion skall i tillämpliga delar gälla för ett samordningsförbund. För ett samordningsförbund skall det finnas en förbundsordning. I denna skall anges bl.a. de principer som skall gälla för de ekonomiska transaktionerna inom den finansiella samordningen.

Till ledamot eller ersättare i ett samordningsförbunds styrelse får utses den som är ledamot eller ersättare i kommuns eller landstings fullmäktige, i försäkringskassans styrelse eller i en socialförsäkringsnämnd hos försäkringskassan. Som representant för länsarbetsnämnden får utses antingen person som är ledamot eller ersättare i länsarbetsnämndens styrelse eller person som är anställd vid länsarbetsnämnden.

Samordningsförbundets räkenskaper och förvaltning samt styrelsens förvaltning skall granskas av en revisor för varje samverkanspart. Riksrevisionen skall utse den revisor som för den allmänna försäkringskassans och länsarbetsnämndens räkning skall granska samordningsförbundet. För revision av ett samordningsförbund föreslås att bestämmelserna i 9 kap. kommunallagen (1991:900) skall gälla i tillämpliga delar.

I lagrådsremissen betonas vikten av att den finansiella samordningen följs upp och utvärderas på både lokal och nationell nivå. Samverkansparterna föreslås få ansvaret för lokal uppföljning och utvärdering. Den myndighet regeringen senare bestämmer bör få ansvaret för den nationella uppföljningen och utvärderingen av finansiell samordning.

# Innehållsförteckning

1	Beslut.....	6
2	Lagtext.....	7
2.1	Förslag till lag om finansiell samordning mellan allmän försäkringskassa, länsarbetsnämnd, landsting och kommun.....	7
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring .....	14
2.3	Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).....	16
2.4	Förslag till lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223).....	18
2.5	Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	19
2.6	Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	20
2.7	Förslag till lag om ändring i lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter .....	21
3	Ärendet och dess beredning.....	22
4	Tillkännagivandet från riksdagen .....	22
5	Nuvarande förhållanden .....	23
5.1	Inledning .....	23
5.2	Aktörerna inom rehabiliteringsområdet .....	23
5.2.1	Den försäkrades arbetsgivare .....	23
5.2.2	Företagshälsovården .....	23
5.2.3	Försäkringskassan .....	24
5.2.4	Hälso- och sjukvården .....	26
5.2.5	Socialtjänsten .....	27
5.2.6	Arbetsmarknadsverket .....	28
5.2.7	Arbetsmiljöverket .....	30
5.3	Samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet .....	30
5.3.1	Inledning .....	30
5.3.2	Finansiell samordning mellan socialförsäkring och hälso- och sjukvård (Finsam).....	31
5.3.3	Finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst (Socsam) .....	32
5.3.4	Samverkan inom rehabiliteringsområdet (Frisam).....	35
5.3.5	Pilotverksamhet för förnyelse av den arbetslivsriktade rehabiliteringen.....	37
5.3.6	Storstadspolitiken.....	38
6	Allmänna övervägen och förslag.....	39
6.1	Inledning .....	39

6.1.1	Renodlingssträvandena inom det förvaltningspolitiska området.....	40
6.1.2	Arbetsmarknadsmyndigheternas medverkan ..	41
6.2	Förutsättningar för finansiell samordning.....	41
6.2.1	Motiv för och syfte med finansiell samordning.....	41
6.2.2	Målgruppen för finansiell samordning.....	47
6.2.3	Åtgärder inom den finansiella samordningen.....	52
6.2.4	Samverkande parter .....	55
6.2.5	Geografisk avgränsning .....	57
6.2.6	Frivillighet – finansiell samordning som ett alternativ till Frisam.....	58
6.2.7	Grundläggande principer om likabehandling.....	59
6.2.8	Medborgarnas insyn och inflytande.....	61
7	Utformningen av den finansiella samordningen.....	63
7.1	Allmänna kriterier för finansiell samordning.....	63
7.2	Resurser för den finansiella samordningen .....	64
7.2.1	Ekonomisk resultatfördelning.....	64
7.2.2	Samordningens omfattning.....	66
7.3	Ledningen för den finansiella samordningen.....	72
7.3.1	Beslut och ansvar .....	73
7.3.2	Samverkansbegränsande åtgärder .....	76
7.3.3	Beredningsgrupper.....	77
7.3.4	Gränsdragningsfrågor .....	77
7.4	Organisationsform för finansiell samordning .....	78
7.5	Samordningsförbund för finansiell samordning.....	82
7.5.1	Samordningsförbundets ledning .....	83
7.5.2	Förbundsstyrelsens sammansättning.....	84
7.5.3	Entledigande .....	90
7.5.4	Det finansiella flödet.....	91
7.5.5	Samverkansparternas ansvar för samordningsförbundets skulder .....	94
7.5.6	Hantering av tvister.....	95
7.5.7	Utträde, likvidation och upplösning.....	96
7.5.8	Redovisningsskyldighet .....	98
7.6	Revision av finansiell samordning.....	98
7.7	Uppföljning och utvärdering av finansiell samordning....	101
7.7.1	Behov av sektorsövergripande metoder för uppföljning och utvärdering.....	102
7.7.2	Lokal utvärdering.....	103
7.7.3	Nationell utvärdering .....	103
8	Genomförande av förslaget .....	105
8.1	Ekonomiska konsekvenser .....	105
8.1.1	Ekonomiska konsekvenser för kommunsektorn.....	105
8.1.2	Ekonomiska konsekvenser för staten.....	105
8.2	Den kommunala självstyrelsen .....	106

8.3	Övriga konsekvenser .....	107
8.4	Ikraftträdande .....	107
9	Författningskommentar .....	108
9.1	Förslaget till lag om finansiell samordning mellan allmän försäkringskassa, länsarbetsnämnd, landsting och kommun.....	108
9.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring .....	119
9.3	Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).....	119
9.4	Förslaget till lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223).....	119
9.5	Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	120
9.6	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	120
9.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter .....	120
Bilaga 1 Sammanfattning av departementspromemorian Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet (Ds 2003:2).....		121
Bilaga 2 Förteckning över remissinstanser.....		125

# 1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om finansiell samordning mellan allmän försäkringskassa, länsarbetsnämnd, landsting och kommun,
2. lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring,
3. lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763),
4. lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223),
5. lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229),
6. lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453),
7. lag om ändring i lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter.

## 2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

### 2.1 Förslag till lag om finansiell samordning mellan allmän försäkringskassa, länsarbetsnämnd, landsting och kommun

Härigenom föreskrivs följande.

#### **Allmänna bestämmelser**

1 § Finansiell samordning enligt denna lag får inom ett samordningsområde bedrivas mellan allmän försäkringskassa, länsarbetsnämnd, kommun och landsting för att uppnå en effektiv resursanvändning. Ett samordningsområde kan utgöra en del av en kommun.

2 § Den finansiella samordningen syftar till att den enskilde skall uppnå förmåga till eget förvärvsarbete. Insatserna inom den finansiella samordningen skall avse individer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser från flera av de samverkande parterna för att uppnå förmåga till eget förvärvsarbete.

#### **Samverkande parter**

3 § En allmän försäkringskassa, en länsarbetsnämnd och ett landsting samt en eller flera kommuner får delta som samverkande parter i verksamhet med finansiell samordning. Finansiell samordning får bedrivas endast om en försäkringskassa, en länsarbetsnämnd, ett landsting och minst en kommun deltar.

#### **Samordningsförbund**

4 § Verksamheten med finansiell samordning bedrivs av ett för detta ändamål särskilt bildat samordningsförbund.

I ett samordningsförbund är samtliga samverkande parter medlemmar.

#### **Medel för finansiell samordning**

5 § En samverkande part får som medlem i ett samordningsförbund överföra medel för finansiell samordning till förbundet.

Den allmänna försäkringskassan får, i den omfattning som regeringen beslutar, för sin och länsarbetsnämndens medverkan i finansiell samordning använda medel som är avsedda för att täcka kostnader för sjukpenning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

6 § Var och en av de samverkande parterna skall bidra med lika stor andel av medlen till samordningen. De medel försäkringskassan bidrar med utgör statens samlade andel i samordningen.

Om flera kommuner deltar i finansiell samordning inom ett samordningsområde, skall dessa tillsammans anses utgöra en part. Den andel som dessa kommuner sammanlagt skall bidra med fördelas mellan dem på det sätt som de kommer överens om.

### **Ett samordningsförbunds uppgifter**

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 om på vilket sätt de medel som står till förfogande för finansiell samordning skall användas,
5. svara för uppföljning och utvärdering av den finansiella samordningen, och
6. upprätta budget och årsredovisning för den finansiella samordningen.

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.

8 § När ett samordningsförbund har hand om angelägenheter enligt denna lag, om vilka det finns bestämmelser i annan författning, skall den författningens bestämmelser om allmän försäkringskassa, länsarbetsnämnd, landsting eller kommun gälla för förbundet. Detta gäller dock endast i den utsträckning inte annat föreskrivs i denna lag.

### **Bildande av ett samordningsförbund**

9 § För ett samordningsförbund skall det finnas en förbundsordning.

Förbundet är bildat när förbundsordningen har antagits av förbundsmedlemmarna eller vid den senare tidpunkt som anges i förbundsordningen.

### **Förbundsordning**

10 § Förbundsordningen skall ange

1. samordningsförbundets namn och den ort där förbundet skall ha sitt säte, förbundets medlemmar och ändamål,
2. förbundets organisation,
3. antalet ledamöter och ersättare i styrelsen och hur förbundsmedlemmarna skall vara representerade samt mandattiden i de fall den skall vara kortare än fyra år,
4. de uppgifter förbundet skall få fullgöra enligt 7 § och den beslutanderätt förbundet enligt samma bestämmelse skall ha,



5. om en förbundsmedlem skall ha rätt att väcka ärenden i förbundsstyrelsen,

6. om det för beslut skall krävas kvalificerad majoritet i förbundsstyrelsen och för vilka ärenden detta skall gälla,

7. var förbundets kungörelser och andra tillkännagivanden skall anslås,

8. förbundsmedlemmarnas andelar i förbundets tillgångar och skulder och fördelningen av förbundets kostnader mellan medlemmarna,

9. de begränsningar som förbundsmedlemmarna har kommit överens om när det gäller förbundets rätt att sätta sig i skuld enligt 22 §,

10. förbundsmedlemmarnas styrning av och insyn i förbundets ekonomi och verksamhet,

11. föreskrifter om förbundets budgetprocess,

12. den tid under vilken uppdraget skall pågå för revisorer och ersättare som utses enligt 26 §,

13. förfarandet vid en förbundsmedlems utträde ur förbundet,

14. förutsättningarna för och förfarandet vid förbundets likvidation och upplösning samt grunderna för skifte av förbundets behållna tillgångar när förbundet upplöses,

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

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

17. 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.

### **Ett samordningsförbunds ledning m. m.**

11 § Beslutanderätten, förvaltningen och verkställigheten i ett samordningsförbund skall utövas av en styrelse.

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

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

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

3. vissa ärenden som anges i särskilda föreskrifter.

Beslut som har fattats på styrelsens vägnar enligt andra stycket skall anmälas till förbundsstyrelsen, som bestämmer i vilken ordning anmälan skall ske.

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

12 § Ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen har av förbundet rätt till arvode för det arbete som är förenat med uppdraget samt till ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget.

13 § Ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen utses av medlemmarnas fullmäktige och allmän försäkringskassas styrelse samt för länsarbetsnämnden av dess chef. När ledamöter eller ersättare skall utses för kommun och landsting skall det, under de förutsättningar som anges i 2 § lagen (1992:339) om proportionellt valsätt, ske genom proportionellt val.

Till ledamot eller ersättare i förbundsstyrelsen får en medlem utse endast den som är

1. ledamot eller ersättare i medlemmens fullmäktige,
2. ledamot eller ersättare i försäkringskassans styrelse, eller
3. ledamot i länsarbetsnämndens styrelse eller anställd vid länsarbetsnämnden.

När det utses ersättare till förbundsstyrelsen skall det bestämmas i vilken ordning de skall kallas till tjänstgöring.

14 § Styrelsen väljs för fyra år, om inte kortare mandattid anges i förbundsordningen.

Mandattiden räknas från och med den 1 januari året efter det då val av fullmäktige har ägt rum i hela landet, om inte annat anges i förbundsordningen.

15 § Om det under ett år då val av fullmäktige har ägt rum i hela landet utses ledamöter och ersättare enligt 13 § första stycket skall detta i fråga om kommun och landsting göras av de nyvalda fullmäktige. Försäkringskassans val av ledamöter och ersättare skall förrättas av försäkringskassans nyutnämnda styrelse året efter ett valår.

När ledamöter och ersättare utses enligt första stycket skall 4 kap. 7 § kommunallagen (1991:900) tillämpas på motsvarande sätt. Det som i den bestämmelsen föreskrivs om en medlems fullmäktige skall också gälla för en allmän försäkringskassas styrelse.

16 § Om en ledamot i förbundsstyrelsen avgår under tjänstgöringstiden och en ersättare har utsetts, inträder ersättaren i ledamotens ställe för återstoden av tjänstgöringstiden. Ersättarna inträder i den ordning och för de ledamöter som har bestämts vid valet. En ersättare får dock endast inträda i stället för en ledamot som valts av samma förbundsmedlem som ersättaren själv.

Om en ledamot avgår och det saknas ersättare för denne, skall den medlem som utsett ledamoten utse en ny ledamot för den återstående delen av tjänstgöringstiden. Om en ersättare avgår eller inträder i stället för en ledamot som har avgått, skall en ny ersättare utses.

17 § Bestämmelserna i 4 kap. 8–10 §§ samt 11 § första stycket kommunallagen (1991:900) om upphörande av uppdrag och rätt till ledighet skall tillämpas på motsvarande sätt för ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen. Det förhållandet att en ledamots eller ersättares tjänstgöringstid i förbundsmedlemmens fullmäktige respektive styrelse har löpt ut under tjänstgöringstiden i förbundsstyrelsen medför inte att uppdraget som ledamot eller ersättare i förbundsstyrelsen upphör före tjänstgöringstidens utgång. Länsarbetsnämnden får återkalla uppdraget för en ledamot

eller ersättare som nämnden har utsett, om hans eller hennes anställning vid länsarbetsnämnden har upphört.

18 § Förbundsstyrelsen väljer bland sina ledamöter en ordförande och en eller två vice ordförande för den tid som styrelsen bestämmer. Till dess valet har förrättats utövas ordförandeskapet av den som styrelsen utser.

19 § Förbundsstyrelsen skall hålla förbundsmedlemmarna underrättade om den allmänna planläggningen av förbundets verksamhet samt om frågor av större ekonomisk eller organisatorisk betydelse.

Förbundsstyrelsen har rätt att från förbundsmedlemmarnas styrelser få de yttranden och upplysningar som behövs för att förbundsstyrelsen skall kunna fullgöra sina uppgifter.

20 § Beträffande förbundsstyrelsens verksamhet skall 4 kap. 17, 19, 20 och 22 §§ samt 6 kap. 10, 11, 18, 20 och 23–31 §§ kommunallagen (1991:900) tillämpas på motsvarande sätt. Vad som där föreskrivs om förtroendevald skall gälla ledamot och ersättare i förbundsstyrelsen och vad som föreskrivs om fullmäktige eller nämnd skall gälla förbundsstyrelsen. När det gäller justering av förbundsstyrelsens protokoll skall det tillkännages på anslagstavlan hos varje kommun och landsting som är medlem i samordningsförbundet. Vidare skall i fråga om sammanträde för fastställande av budget bestämmelserna i 8 kap. 22 § kommunallagen gälla.

21 § Kommunstyrelsen i en av de kommuner som deltar i en finansiell samordning ansvarar för tillsynen av att samordningsförbundet fullgör sina skyldigheter enligt arkivlagen (1990:782). Kommunstyrelsen skall därvid samråda med Riksarkivet.

Kommunfullmäktige får, efter samråd med Riksarkivet, meddela föreskrifter om förbundets arkivvård. Vad som föreskrivs i 12 och 15 §§ arkivlagen om regeringen, den myndighet regeringen bestämmer och landstingsfullmäktige skall i stället avse kommunfullmäktige.

### **Ekonomisk förvaltning m. m.**

22 § Bestämmelserna i 8 kap. 1–3 a §§, 4 § första och tredje styckena, 5, 10, 12 och 13 §§ kommunallagen (1991:900) skall tillämpas på motsvarande sätt i fråga om ekonomisk förvaltning i ett samordningsförbund. Vad som där föreskrivs om kommun eller landsting skall gälla för ett samordningsförbund och vad som föreskrivs för fullmäktige och styrelse skall 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. I övrigt gäller de begränsningar i fråga om skuldsättning som anges i förbundsordningen.

23 § Om ett samordningsförbund saknar tillgångar för att betala en skuld, är medlemmarna skyldiga att fylla bristen. Varje medlem skall därvid skjuta till så stor del av bristen som svarar mot medlemmens andel i

förbundets tillgångar och skulder, varvid den allmänna försäkringskassan skall svara för statens samlade andel.

24 § Förbundsstyrelsen skall fastställa samordningsförbundets budget senast en månad före räkenskapsårets början. Förbundsstyrelsen skall dessförinnan samråda med förbundsmedlemmarnas styrelser om budgeten. För ett nybildat samordningsförbund fastställs budgeten av medlemmarna vid bildandet av förbundet.

25 § Förbundsstyrelsen skall fortlöpande föra räkenskaper över samordningsförbundets medel. Lagen (1997:614) om kommunal redovisning skall därvid gälla i tillämpliga delar. Styrelsen skall årligen och inom tre månader från räkenskapsårets slut upprätta årsbokslut och årsredovisning.

26 § Ett samordningsförbunds räkenskaper och årsredovisning samt förbundsstyrelsens förvaltning skall granskas av en revisor för varje förbundsmedlems räkning. För den allmänna försäkringskassan och länsarbetsnämnden skall det vara en gemensam revisor. För revisorerna skall det finnas personliga ersättare. Revisorer och deras ersättare skall i förekommande fall utses av medlemmarnas fullmäktige. När kommun- och landstingsfullmäktige utser revisorer och ersättare skall 13 § första och andra styckena och 15 § denna lag samt 4 kap. 5 och 6 §§ kommunallagen (1991:900) tillämpas på motsvarande sätt. Riksrevisionen skall utse den revisor som för länsarbetsnämndens och den allmänna försäkringskassans räkning skall granska samordningsförbundets räkenskaper och årsredovisning samt styrelsens förvaltning. Riksrevisionen har rätt att få skäligt arvode för sitt uppdrag av försäkringskassan.

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

27 § Bestämmelserna om revision i 9 kap. 4–18 §§ kommunallagen (1991:900) tillämpas på motsvarande sätt vid revision som utförs av revisorer utsedda av kommun- och landstingsfullmäktige. Vad som föreskrivs i 9 kap. 18 § kommunallagen gäller inte för den revisor som utses av Riksrevisionen.

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

Revisionsberättelse skall lämnas till förbundsstyrelsen, kommun- och landstingsfullmäktige, försäkringskassans styrelse och länsarbetsnämnden samt till Riksförsäkringsverket och Arbetsmarknadsstyrelsen. Förbundsmedlemmarna skall var för sig pröva frågan om ansvarsfrihet för förbundsstyrelsen och om skadeståndstalan skall väckas.

### **Styrelseledamöternas skadeståndsansvar**

28 § Samtliga ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen ansvarar för skada som har uppkommit med anledning av uppdraget.

## **Utträde ur ett samordningsförbund**

29 § En förbundsmedlem har rätt att utträda ur ett samordningsförbund.

Uppsägningstiden skall vid utträde vara tre år, om inte kortare tid anges i förbundsordningen.

## **Överklagande av ett samordningsförbunds beslut**

30 § Bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen (1991:900) gäller i tillämpliga delar för samordningsförbund. Beslut får överklagas av den som är medlem i en kommun eller i ett landsting, som ingår i förbundet. Beslut varigenom länsrätten har upphävt ett beslut eller förbjudit att det verkställs får överklagas endast av förbundet och av den som är medlem i en kommun eller ett landsting som är förbundsmedlem.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004.

## 2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

Härigenom föreskrivs att 18 kap. 2 § lagen (1962:381) om allmän försäkring<sup>1</sup> skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **18 kap.**

#### **2 §<sup>2</sup>**

Den allmänna försäkringskassan skall

1. utreda och besluta i ärenden som enligt denna lag eller annan författning skall skötas av försäkringskassan,

2. svara för att socialförsäkrings- och bidragssystemen tillämpas likformigt och rättvist,

3. vidta åtgärder för att förebygga och minska ohälsa i syfte att minska de långa sjukperioderna samt aktivt arbeta med rehabilitering enligt vad som närmare anges i 22 kap.,

4. lämna hjälp vid handhavandet av annan verksamhet enligt vad regeringen bestämmer, samt

5. lämna hjälp åt en myndighet som har hand om arbetslöshetsförsäkringen eller åt ett sådant lokalt organ som avses i 1 kap. 2 §.

Försäkringskassan får träffa överenskommelse med kommun, landsting och länsarbetsnämnd om att samverka i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser. De medel som försäkringskassan bidrar med i sådan samverkan får utgöra statens samlade andel i *denna verksamhet*.

Försäkringskassan får träffa överenskommelse med kommun, landsting och länsarbetsnämnd om att samverka i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser. *Enligt bestämmelser i lagen (2003:000) om finansiell samordning mellan allmän försäkringskassa, länsarbetsnämnd, kommun och landsting får försäkringskassan delta i finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet. De medel som försäkringskassan bidrar med i sådan samverkan eller samordning får utgöra statens samlade andel i dessa verksamheter.*

Försäkringskassan får inte utöva någon annan verksamhet än som avses i första och andra styckena. Den eller de försäkringskassor som regeringen bestämmer får dock

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1982:120.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2002:1137.

a) genomföra försäkringsmedicinska utredningar och utredningar om arbetslivsinriktad rehabilitering för alla försäkringskassor samt bedriva därmed sammanhängande forskning,

b) tillsammans med sjukvårdshuvudman bedriva projekt som gäller viss medicinsk verksamhet och därmed sammanhängande forskning i enlighet med vad regeringen bestämmer.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004.

## 2.3 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

Härigenom föreskrivs att 3 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 §<sup>3</sup>

Varje landsting skall erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Detsamma gäller dem som är kvarskrivna enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och stadigvarande vistas inom landstinget. Även i övrigt skall landstinget verka för en god hälsa hos hela befolkningen. Vad som i denna lag sägs om landsting gäller också kommuner som inte ingår i ett landsting, i den mån inte annat följer av 17 §. Vad här sagts utgör inte hinder för annan att bedriva hälso- och sjukvård.

Landstingets ansvar omfattar dock inte sådan hälso- och sjukvård som en kommun inom landstinget har ansvar för enligt 18 § första och tredje styckena.

Ett landsting får sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter som landstinget ansvarar för enligt denna lag. En uppgift som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.

Landstinget får även träffa överenskommelse med kommun, den allmänna försäkringskassan och länsarbetsnämnden om att inom ramen för landstingets uppgifter enligt denna lag samverka i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser. Landstinget skall bidra till finansieringen av sådan verksamhet som bedrivs i samverkan.

Landstinget får även träffa överenskommelse med kommun, den allmänna försäkringskassan och länsarbetsnämnden om att inom ramen för landstingets uppgifter enligt denna lag samverka i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser. Landstinget skall bidra till finansieringen av sådan verksamhet som bedrivs i samverkan. *Enligt bestämmelser i lagen (2003:000) om finansiell samordning mellan allmän försäkringskassa, länsarbetsnämnd, kommun och landsting får landstinget delta i finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.*

Riksrevisionen får granska sådan verksamhet som bedrivits i samverkan med och delvis finansierats av försäkringskassan eller länsarbetsnämnden. Vid en sådan granskning har Riksrevisionen rätt att ta del av de uppgifter som behövs för att granska verksamheten.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2002:1028.



---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004.

## 2.4 Förslag till lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223)

Härigenom föreskrivs att 31 § förvaltningslagen (1986:223) skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

Bestämmelserna i 13-30 §§ gäller inte sådana ärenden hos myndigheter i kommuner och landsting där besluten kan överklagas enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900).

### *Föreslagen lydelse*

#### 31 §<sup>4</sup>

Bestämmelserna i 13-30 §§ gäller inte sådana ärenden hos myndigheter i kommuner och landsting där besluten kan överklagas enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900).

*Vad som föreskrivs i första stycket tillämpas även för samordningsförbund som avses i 4 § lagen (2003:000) om finansiell samordning mellan allmän försäkringskassa, länsarbetsnämnd, landsting och kommun.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 1999:940.

## 2.5 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 2 § inkomstskattelagen (1999:1229) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **7 kap.**

#### **2 §**

Helt undantagna från skattskyldighet är

1. staten,
2. landsting, kommuner och kommunalförbund, *och*
3. pensionsstiftelser enligt lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m.

Helt undantagna från skattskyldighet är

1. staten,
2. landsting, kommuner och kommunalförbund,
3. pensionsstiftelser enligt lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m., *och*
4. *samordningsförbund som avses i 4 § lagen (2003:000) om finansiell samordning mellan allmän försäkringskassa, länsarbetsnämnd, landsting och kommun.*

I lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel finns bestämmelser om avkastningsskatt för pensionsstiftelser.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004 och tillämpas första gången vid 2005 års taxering.

## 2.6 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 6 § socialtjänstlagen (2001:453) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **2 kap.**

#### **6 §<sup>5</sup>**

Kommunen får även träffa överenskommelse med landstinget, den allmänna försäkringskassan och länsarbetsnämnden om att, inom ramen för socialtjänstens uppgifter, samverka i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser. Kommunen skall bidra till finansieringen av sådan verksamhet som bedrivs i samverkan.

Kommunen får även träffa överenskommelse med landstinget, den allmänna försäkringskassan och länsarbetsnämnden om att, inom ramen för socialtjänstens uppgifter, samverka i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser. Kommunen skall bidra till finansieringen av sådan verksamhet som bedrivs i samverkan. *Enligt bestämmelser i lagen (2003:000) om finansiell samordning mellan allmän försäkringskassa, länsarbetsnämnd, kommun och landsting får kommunen delta i finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.*

Riksrevisionen får granska sådan verksamhet som bedrivits i samverkan med och delvis finansierats av försäkringskassan eller länsarbetsnämnden. Vid en sådan granskning har Riksrevisionen rätt att ta del av de uppgifter som behövs för att granska verksamheten.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2002:1039.

## 2.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 4 §

Sjukförsäkringsavgifter skall också finansiera

1. Centrala studiestödsnämndens kostnader med anledning av att studielån som avser en sjukperiod inte behöver återbetalas enligt studiestödslagen (1999:1395) eller bestämmelser som har meddelats med stöd av den lagen,

2. kostnader enligt lagen (1988:1465) om ersättning och ledighet för närståendevård,

3. den allmänna försäkringens kostnader enligt lagen (1991:1047) om sjuklön,

4. vissa av de allmänna försäkringskassornas förvaltningskostnader, *och*

4. vissa av de allmänna försäkringskassornas förvaltningskostnader *och kostnader för att delta i finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet enligt lagen (2003:000) om finansiell samordning mellan allmän försäkringskassa, länsarbetsnämnd, kommun och landsting, samt*

5. sådana statliga ålderspensionsavgifter enligt lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift som betalas för förmåner enligt 1 och 2 ovan samt 3 §.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004 och tillämpas första gången på avgifter som beräknas för år 2004.

### 3 Ärendet och dess beredning

I juni 1994 infördes lagen (1994:566) om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst. Denna lag, som är tidsbegränsad, gäller efter förlängning till och med utgången av år 2003. Med stöd av denna lag har försök med finansiell samordning (Socsam) bedrivits i åtta kommuner. Sådana försök pågår för närvarande i sex kommuner.

Den 27 november 2001 hemställde Socialförsäkringsutskottet i betänkandet (2001/02:SfU1) Anslag inom socialförsäkringsområdet (utgiftsområdena 10, 11 och 12) att riksdagen som sin mening skulle ge regeringen till känna vad utskottet hade anfört om att regeringen under våren 2002 borde återkomma med förslag om finansiell samordning mellan socialförsäkringen, hälso- och sjukvården, socialtjänsten och arbetsmarknadsmyndigheterna. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets hemställan (rskr. 2001/02:84).

Med anledning av riksdagens tillkännagivande har det inom regeringskansliet bildats en arbetsgrupp bestående av tjänstemän från Socialdepartementet, Finansdepartementet, Näringsdepartementet och Justitiedepartementet. Med utgångspunkt i riksdagens beställning har arbetsgruppen utarbetat ett förslag om finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet. Förslaget har redovisats i departementspromemorian Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet (Ds 2003:2).

En sammanfattning av departementspromemorian finns i bilaga 1.

Departementspromemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 2. En sammanställning över remisstyttrandena är tillgänglig hos Socialdepartementet (S2003/1523/SF).

Förslagen i denna lagrådsremiss har utformats i samarbete med vänsterpartiet och miljöpartiet.

### 4 Tillkännagivandet från riksdagen

Socialförsäkringsutskottet anförde i det ovannämnda betänkandet (2001/02:SfU1) att det var utskottets uppfattning att samhällets resurser måste användas mer effektivt för att bättre kunna tillgodose människors behov av stöd. Enligt utskottet gällde detta särskilt i fråga om personer med sammansatta problem. Många människor riskerade enligt utskottet annars att hamna i en gråzon, när problematiken inte rymdes inom en enda myndighets ram. Detta kunde leda till en rundgång mellan olika myndigheter. Det var enligt utskottet därför angeläget att samarbete mellan alla berörda myndigheter kom till stånd vid rehabilitering av personer med sammansatta problem.

Beträffande finansiell samordning enligt Socsam ansåg utskottet det vara en brist att samordningen inte inkluderade arbetsmarknadsmyndigheterna. Utskottet anförde att regeringen borde återkomma till

riksdagen med förslag om en finansiell samordning som omfattade socialförsäkringen, hälso- och sjukvården, socialtjänsten och arbetsmarknadsmyndigheterna. Denna möjlighet till samordning skulle enligt utskottet vara permanent och rikstäckande men utformas med utgångspunkt från bestämmelserna i lagen (1994:566) om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst (Socsam-lagen). Det var enligt utskottet angeläget att finansiell samordning kommer till stånd i syfte att skapa möjligheter för en effektivare användning av tillgängliga resurser och att berörda parter som kom överens fick denna möjlighet. Utskottet påpekade att nuvarande möjligheter till samverkan inom ramen för Frisam skulle fortsätta att gälla.

## 5 Nuvarande förhållanden

### 5.1 Inledning

När det gäller rehabilitering förekommer ett flertal aktörer med olika uppdrag och ansvar. I arbetet med att rehabilitera enskilda personer aktualiseras emellanåt gränsdragningsfrågor med avseende på de olika aktörernas uppdrag och ansvar. Det har bl.a. mot denna bakgrund förekommit olika former av samverkan och samordning inom rehabiliteringsområdet.

### 5.2 Aktörerna inom rehabiliteringsområdet

#### 5.2.1 Den försäkrades arbetsgivare

Enligt 22 kap. 3 § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) skall den försäkrades arbetsgivare i samråd med den försäkrade svara för att hans eller hennes behov av rehabilitering klarläggs och att de åtgärder vidtas som behövs för en effektiv rehabilitering. Arbetsgivarens finansieringsansvar är begränsat till åtgärder som kan vidtas inom eller i anslutning till den egna verksamheten.

Försäkringskassan skall enligt 22 kap. 3 § sjätte stycket AFL överta ansvaret för rehabiliteringsutredningen om det finns skäl för det. Ett sådant skäl kan vara att relationen mellan arbetsgivare och anställd är sådan att det anses olämpligt att arbetsgivaren genomför utredningen.

#### 5.2.2 Företagshälsovården

En arbetsgivare är under vissa omständigheter skyldig ordna företagshälsovård för sina anställda. Företagshälsovården finansieras främst med avgifter från de arbetsgivare som har slutit avtal med berörd företagshälsovård.

Enligt arbetsmiljölagen (1977:1160) skall arbetsgivaren svara för att den företagshälsovård som arbetsförhållandena kräver finns att tillgå.

Med företagshälsovård avses en oberoende expertresurs inom områdena arbetsmiljö och rehabilitering. Företagshälsovården skall särskilt arbeta för att förebygga och undanröja hälsorisker på arbetsplatser samt ha kompetens att identifiera och beskriva samband mellan arbetsmiljö, organisation, produktivitet och hälsa.

### **5.2.3 Försäkringskassan**

Försäkringskassan ansvarar för att samordna och utöva tillsyn över de insatser som behövs för rehabiliteringsverksamheten enligt AFL. Samordningsansvaret innebär att försäkringskassan skall se till och verka för att de rehabiliteringsåtgärder som en försäkrad behöver, och som arbetsgivare och olika myndigheter ansvarar för, fogas samman. Samordningen skall syfta till att den som drabbats av sjukdom skall återfå arbetsförmågan och kunna försörja sig genom förvärvsarbete. Vidare skall försäkringskassan enligt 22 kap. 6 § AFL upprätta en rehabiliteringsplan, om den försäkrade behöver en rehabiliteringsåtgärd för vilken ersättning utges enligt 22 kap. AFL. I en sådan plan skall bland annat anges de rehabiliteringsåtgärder som skall komma i fråga, vem som har ansvaret för dem, en tidsplan för rehabiliteringen och beräknade kostnader för ersättningen under rehabiliteringstiden.

Försäkringskassan har ansvaret för att det görs rehabiliteringsutredningar för försäkrade som inte har någon arbetsgivare. Dessutom kan försäkringskassan köpa arbetslivsinriktade rehabiliteringstjänster för att klarlägga den sjukskrivnes arbetsförmåga. Försäkringskassan skall också samverka med andra aktörer i rehabiliteringsarbetet. Samverkan kan ske på individnivå eller på övergripande nivå i enlighet med riktlinjerna i proposition Samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration m.m. (prop. 1996/97:63).

### **Ansvarsfördelning och organisation**

Socialförsäkringen administreras av Riksförsäkringsverket (RFV) och de allmänna försäkringskassorna. Socialförsäkringsadministrationen regleras dels i AFL, dels i förordningen (1998:739) med instruktion för RFV. De allmänna försäkringskassorna är från staten fristående offentlighetsorgan, men jämställs i olika sammanhang med statliga förvaltningsmyndigheter. Eftersom försäkringskassorna formellt är självständiga och utgör offentlighetsorgan skiljer sig RFV:s roll som central förvaltningsmyndighet från liknande myndigheter med regional organisation. RFV är inte chefsmyndighet för försäkringskassorna utan socialförsäkringsadministrationen består av självständiga och formellt åtskilda organisationer.

RFV skall som central förvaltningsmyndighet bl.a. utarbeta normer för försäkringskassornas regel tillämpning, utöva tillsyn över försäkringskassornas handläggning och tillämpning av socialförsäkringen, vara ansvarig systemägare för de gemensamma IT-systemen samt svara för ekonomistyrningen för hela socialförsäkringsadministrationen.



Det finns 21 allmänna försäkringskassor. Deras uppgift är att handlägga enskilda ärenden inom socialförsäkrings- och bidragssystemen och att svara för samordningen av rehabiliteringen. Försäkringskassans verksamhet leds av en styrelse och en direktör.

Ett viktigt inslag i försäkringskassornas verksamhet är förtroendemannainflytandet. Det finns förtroendevalda i såväl försäkringskassornas styrelser som socialförsäkringsnämnderna. Försäkringskassans styrelse har det övergripande ansvaret för verksamheten och beslutar i administrativa frågor, medan socialförsäkringsnämnderna beslutar i vissa enskilda försäkringsärenden.

Försäkringskassans styrelse ansvarar för att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt (18 kap. 9 § AFL). Styrelsen består av lägst fem och högst elva ledamöter, som utses av regeringen för en tid av fyra år. Ledamöterna bör enligt 18 kap. 31 § AFL utses på förslag av de politiska partierna som finns representerade i försäkringskassans verksamhetsområde. Fördelningen bör ske proportionellt i förhållande till partiernas representation i landstinget eller kommunen. Ansvar och ledning av den dagliga verksamheten åvilar direktören som ansvarar för den löpande förvaltningen enligt styrelsens riktlinjer och anvisningar (18 kap. 13 §). Direktören anställs genom beslut av regeringen på förslag av styrelsen (18 kap. 41 §).

En försäkringskassa har en eller flera socialförsäkringsnämnder, som avgör bl.a. frågor om rätt till aktivitets- och sjukersättning och särskild efterlevandepension. En socialförsäkringsnämnd består av sju ledamöter, som utses av försäkringskassans styrelse för en period av fyra år. Fem av ledamöterna utses på förslag av de politiska partier som är representerade i det landsting eller den kommun som utgör kassans verksamhetsområde. De övriga två utses på förslag av de organisationer på arbetsmarknaden som finns inom kassans verksamhetsområde.

## **Organisationsöversyn**

Det pågår en översyn av socialförsäkringsadministrationen. Utredningen angående socialförsäkringsadministrationen (ANSA, S 2002:14) har i uppdrag (dir. 2002:166) att lämna förslag till hur den framtida socialförsäkringsadministrationen skall utformas för förbättra förutsättningarna att komma tillrätta med administrativa brister som uppmärksammas. Enligt direktiven skall förutsättningarna öka att genom gemensamma förhållningssätt bryta utvecklingen av ohälsan och att kunna använda samhällets samlade resurser på bästa sätt för den försäkrade.

De frågor som den särskilde utredaren skall överväga rör bl.a. ledning och styrning av socialförsäkringsadministrationen. Utredaren skall bland annat pröva vilken ledningsform som är mest ändamålsenlig med hänsyn till att staten måste kunna styra verksamheten för att kunna tillförsäkra att reglerna tillämpas likformigt och rättvist över hela landet samt att ett bra bemötande säkerställs. Vikten av ett lokalt förtroendemannainflytande skall beaktas. I första hand bör det prövas hur en förstärkt lednings- och samordningsfunktion på nationell nivå skall utformas. En sådan central funktion skulle kunna ha som huvuduppgift att leda, samordna och utveckla verksamheten inom socialförsäkringsadministrationen. I sam-

band med att frågan om förtroendemannarollen prövas skall utredaren närmare överväga formerna för de förtroendevaldas medverkan och inflytande bl.a. i socialförsäkringsnämnderna och i arbetet med samverkan och samordning inom rehabiliteringsområdet.

Uppdraget skall slutredovisas senast den 15 november 2003, men redan den 15 juni 2003 skall utredaren redovisa ett översiktligt förslag till organisationsstruktur och ansvarsfördelning mellan berörda aktörer.

#### **5.2.4 Hälsa- och sjukvården**

Hälsa- och sjukvården ansvarar bl.a. för medicinsk rehabilitering. Hälsa- och sjukvårdens ansvar regleras i hälsa- och sjukvårdslagen (1982:763, HSL). I ansvaret ingår att tillhandahålla medicinsk vård, behandling, habilitering och rehabilitering. Målet för den medicinska rehabiliteringen är att den enskilde skall uppnå bästa möjliga funktionsförmåga samt fysiskt och psykiskt välbefinnande. Rehabiliteringen kan också inriktas på att förbättra en funktionsnedsättning och träna kompenserande funktioner. Dessutom skall hälsa- och sjukvården förmedla underlag till försäkringskassan och andra aktörer för bedömning av rehabiliteringsbehov och lämpliga åtgärder.

#### **Ansvarsfördelning och organisation**

Hälsa- och sjukvården är indelad i tre nivåer; primärvård, länssjukvård och regionsjukvård. I primärvården ingår vårdcentraler, barn- och mödravård samt distriktssköterskemottagningar. Primärvården utgör basen i sjukvårdsorganisationen och skall ta om hand de sjukdomar och skador som inte kräver sjukhusvård. I länssjukvården ingår länssjukhus med kompetens och förutsättningar för att täcka de flesta sjukdomsområden. Särskilt komplicerade och mer sällsynta sjukdomar och skador behandlas på regionsjukhusen. Skälet till att hälsa- och sjukvården är indelad i regioner är att kompetensen inom vissa medicinska områden behöver koncentreras till ett fåtal sjukhus i landet. Sverige är indelat i sex sjukvårdsregioner där varje region har minst ett regionsjukhus.

Huvudmannskapet för hälsa- och sjukvården åvilar idag 18 landsting, två regioner (Skåne och Västra Götaland) och en kommun (Gotland). Gotlands kommun är i egenskap av landstingsfri kommun huvudman för den totala hälsa- och sjukvården på Gotland. Enligt 3 § HSL skall varje landsting erbjuda en god hälsa- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Landstingets ansvar omfattar dock inte sådan hälsa- och sjukvård som en kommun inom landstinget har ansvar för. Varje kommun i ett landsting skall erbjuda en god hälsa- och sjukvård åt äldre och personer med funktionshinder som bor i särskilda boendeformer (18 § HSL). Kommunerna skall även erbjuda en god hälsa- och sjukvård åt dem som vistas i sådan dagverksamhet som kommunerna har ansvaret för enligt 3 kap 6 § socialtjänstlagen (2001:453, SoL). Socialstyrelsen utövar tillsyn över landstingens och kommunernas hälsa- och sjukvård.

Enligt 3 kap. 1 § kommunallagen (1991:900, KL) skall det i varje landsting finnas en beslutande församling – landstingsfullmäktige. Full-

mäktige tillsätter de nämnder som, utöver landstingsstyrelsen, behövs för att fullgöra landstingets uppgifter och verksamhet. Enligt 10 § HSL skall ledningen av hälso- och sjukvården i landstingen utövas av en eller flera nämnder. För sådan nämnd gäller vad som i KL föreskrivs om nämnder. I HSL anges att ledningen av hälso- och sjukvården skall vara organiserad på ett sådant sätt att den tillgodoser hög patientsäkerhet och god vårdkvalitet samt främjar kostnadseffektivitet. Ansvar för den kommunala hälso- och sjukvården ligger hos den eller de nämnder som kommunfullmäktige enligt SoL bestämmer.

Landstinget får enligt 3 § HSL träffa överenskommelse med kommun, försäkringskassa och länsarbetsnämnd om att inom ramen för landstingets uppgifter samverka för att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser.

Ledning och organisation av vård som utövas av privata vårdgivare regleras av den associationsrättsliga lagstiftningen. Det är t.ex. styrelsen som utövar ledningen av hälso- och sjukvård som bedrivs i aktieföretag. Emellertid gäller även här HSL:s bestämmelser om hur ledningen skall vara organiserad.

Enligt 29 § HSL skall det finnas en verksamhetschef som svarar för verksamheten. Verksamhetschefen får uppdra åt befattningshavare inom verksamheten som har tillräcklig kompetens och erfarenhet att fullgöra enskilda ledningsuppgifter.

### **5.2.5 Socialtjänsten**

En kommun ansvarar för den enskildes sociala rehabilitering i enlighet med SoL. I 4 kap. 1 § SoL föreskrivs beträffande bistånd att sådant skall utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv. Genom SoL regleras kommunens ansvar för bl.a. äldre människor, personer med funktionshinder, barn och unga samt personer med missbruksproblematik. Med social rehabilitering avses råd, stöd, service, sysselsättning och behandling. Socialtjänstens övergripande mål är att främja ekonomisk och social trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor samt aktivt deltagande i samhällslivet. Enligt 2 kap. 6 § SoL får en kommun träffa överenskommelse med landsting, försäkringskassa och länsarbetsnämnd om att, inom ramen för socialtjänstens uppgifter, samverka för att uppnå effektivare användning av tillgängliga resurser.

Nästan alla kommuner bedriver inom socialtjänsten eller kommunens arbetsmarknadsenhet projekt eller permanenta verksamheter som syftar till att personer som har t.ex. ekonomiskt bistånd för sin försörjning, missbruksproblematik eller psykosocial problematik på sikt skall kunna försörja sig på egen hand.

### **Ansvarsfördelning och organisation**

I en kommun utgörs den beslutande församlingen av kommunfullmäktige, som tillsätter de nämnder som utöver kommunstyrelsen behövs för att fullgöra kommunens uppgifter och verksamhet. Enligt 2 kap. 4 § SoL

fullgörs kommunens uppgifter inom socialtjänsten av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer.

En kommun har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap. 2 § SoL). Kommunen har möjlighet att avtala med annan om att utföra uppgifter inom socialtjänsten. En kommun kan via ett sådant avtal tillhandahålla tjänster åt en annan kommun. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får däremot inte överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ (2 kap. 5 §).

I socialnämndens uppgifter ingår att göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen. Socialnämnden skall medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med andra samhällsorgan och organisationer främja en god samhällsmiljö. Den skall även informera om socialtjänsten samt svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda (3 kap. 1 § SoL).

Enligt 4 kap. 4 § SoL får socialnämnden i vissa fall begära att den som uppbär försörjningsstöd under viss tid skall delta i anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet. Detta skall syfta till att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv samt skall stärka möjligheterna att komma in på arbetsmarknaden eller på en fortsatt utbildning. Socialnämnden skall samråda med länsarbetsnämnden innan den beslutar om deltagande praktik eller kompetenshöjande verksamhet.

Socialstyrelsen har tillsynsansvar över socialtjänsten och skall även följa och vidareutveckla socialtjänsten. Länsstyrelsen utövar tillsyn över den socialtjänst som kommunerna inom länet svarar för.

### **5.2.6 Arbetsmarknadsverket**

Arbetsmarknadsverket (AMV) har ansvar för platsförmedling, vägledning, arbetslivsinriktad rehabilitering och utbildning i syfte att hjälpa personer att få ett arbete. Verket ansvarar för att arbetsmarknadspolitiska insatser ställs till förfogande för personer som är arbetslösa eller riskerar att bli arbetslösa. Arbetsmarknadspolitiken har tre huvuduppgifter. Den skall förmedla arbete till arbetslösa och arbetskraft till arbetsgivarna. Vidare skall den genom utbildningsinsatser öka de arbetslösas kompetens för att underlätta anpassningen på arbetsmarknaden. Dessutom skall den tillvarata under- och outnyttjade resurser på arbetsmarknaden, t.ex. arbetslösa arbetssökande med funktionshinder.

Regeringen uppdrog den 23 januari 2003 åt AMS och RFV (N2003/459/A) att utarbeta förslag till hur den arbetslivsinriktade rehabiliteringen skall utformas för att stärka arbetslinjen i sjukförsäkringen så att fler sjukskrivna i behov av arbete fortare kan återfå sin arbetsförmåga och få ett arbete. Uppdraget innebär i korthet följande. Förslagen skall omfatta såväl sjukskrivna utan arbete som sjukskrivna med en anställning som de inte kan återgå till. Även behoven av arbetslivsinriktad rehabilitering hos personer med sjukersättning eller aktivitetsersättning skall beaktas vid utformningen av förslagen. Förslagen får inte urholka det nuvarande arbetsgivaransvaret för rehabilitering av sjukskrivna. Utgångs-

punkten bör vara att arbetsförmedlingen, efter överenskommelse med försäkringskassan, får ansvaret för insatser för dem som behöver nytt arbete, medan försäkringskassan behåller samordningsansvaret för rehabiliteringen och ansvaret för dem som skall återgå till sin tidigare arbetsgivare. Förslagen får inte innebära att den ordinarie verksamheten inom arbetsförmedlingar och försäkringskassor påverkas negativt. Uppdraget skall redovisas senast den 2 juni 2003.

### **Ansvarsfördelning och organisation**

AMV omfattar Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och en länsarbetsnämnd i varje län. Vid Gotlands län pågår dock en försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning, vilket innebär att länsstyrelsen fullgör de uppgifter som ankommer på en länsarbetsnämnd. Den offentliga arbetsförmedlingen ingår i länsarbetsnämnden. AMS är central förvaltningsmyndighet för allmänna arbetsmarknadsfrågor och chefsmyndighet för länsarbetsnämnderna. Som chefsmyndighet svarar AMS för ledning, styrning, uppföljning och utvärdering av arbetsförmedlingens verksamhet. AMS utfärdar riktlinjer, ger uppdrag och fördelar resurser mellan länen. Hos AMS finns en central delegation för arbetslivsinriktad rehabilitering. Arbetslivstjänster är en intäktsfinansierad del av AMS och arbetar med arbetslivsinriktad rehabilitering som konsulter åt företag, organisationer och myndigheter.

Länsarbetsnämnden är länsmyndighet för allmänna arbetsmarknadsfrågor och ansvarar för arbetsförmedlingarnas verksamhet. Länsarbetsnämnden leds av länsarbetsdirektören som är chef för myndigheten. Dess styrelse består av landshövdingen, som är ordförande, länsarbetsdirektören och högst nio andra ledamöter. Styrelsen har begränsat ansvar. Bland ledamöterna skall det finnas personer med särskild insikt i förhållanden på arbetsmarknaden. Regeringen utser för en bestämd tid andra styrelseledamöter än landshövdingen och länsarbetsdirektören. Näringsliv, kommunförbund, arbetstagarorganisationer och riksdagspartierna lämnar förslag på ledamöter.

Oftast har länsarbetsnämnden en arbetsmarknadsnämnd i varje kommun. Denna nämnd är ett samarbetsorgan som skall medverka till att den arbetsmarknadspolitiska verksamheten inom ramen för den statliga arbetsmarknadspolitiken utformas utifrån lokala förutsättningar och behov. Länsarbetsnämnden skall överlåta åt arbetsmarknadsnämnden att besluta i frågor, som den lämpligen bör pröva. Detta kan gälla frågor där ett utökat ansvar för arbetsmarknadsnämnden påtagligt ökar förutsättningarna för en lokal anpassning av verksamheten. Arbetsmarknadsnämnden består av en ordförande och det antal andra ledamöter som länsarbetsnämnden bestämmer. I nämnden skall finnas företrädare för länsarbetsnämnden, arbetsförmedlingen, berörda kommuner, det lokala näringslivet och lokala arbetstagarorganisationer.

På regional nivå finns länsarbetsnämnden representerad i de regionala partnerskapen för tillväxtprogram och tillväxtavtal. Partnerskapen syftar till att öka den regionala samverkan mellan offentliga aktörer, näringsliv och övriga aktörer. Partnerskapen utgör viktiga forum för spridande av information och diskussion kring frågor som rör arbetsmarknad och

arbetskraftsförsörjning. Möjlighet att lyfta problematiken kring sjukskrivningar och rehabilitering kan ge frågan en bredare förankring.

Hos länsarbetsnämnden finns en regional delegation för arbetslivs-inriktad rehabilitering (regionala AR-delegationen), som har en rådgivande funktion. Delegationen skall följa och stödja utvecklingen av anställningsfrämjande insatser för personer med funktionshinder samt verka för en samordning av statliga, kommunala och andra insatser som görs för att ta till vara arbetsförmågan hos dessa. Länsarbetsnämnden får överlämna åt delegationen att besluta i frågor inom delegationens verksamhetsområde. AR-delegationen består av en ordförande och det antal ledamöter som länsarbetsnämnden bestämmer. Enligt 35 § förordningen (2001:623) med instruktion för Arbetsmarknadsverket skall det i delegationen finnas företrädare för arbetsmarknadens parter och handikapporganisationer.

### **5.2.7 Arbetsmiljöverket**

Arbetsmiljöverket har tillsynsansvar över arbetsmiljölagen (1977:1160). Arbetsmiljölagen syftar till att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö. Det innebär bl.a. att teknik, arbetsorganisation och arbetsinnehåll skall utformas så att arbetstagaren inte utsätts för fysiska eller psykiska belastningar som kan medföra ohälsa eller olycksfall.

Arbetsmiljöverket preciserar genom föreskrifter och allmänna råd bestämmelserna i arbetsmiljölagen. Arbetsmiljöinspektionen är indelad i tio distrikt och har i uppgift att kontrollera att reglerna följs. Denna kontroll sker huvudsakligen genom inspektion på enskilda arbetsplatser. Arbetsmiljöinspektionen utövar tillsyn över arbetsmiljön och arbetsgivarens rehabiliteringsverksamhet i sin helhet och inte över enskilda rehabiliteringsåtgärder. Underlag för sådana inspektioner kan hämtas bl.a. från försäkringskassan. Arbetsmiljöinspektionen får meddela de förelägganden och förbud som behövs för efterlevnaden av arbetsmiljölagen eller föreskrifter som meddelas med stöd av denna.

## **5.3 Samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet**

### **5.3.1 Inledning**

Under senare år har en rad olika samverkans- och samordningsformer bedrivits mellan olika aktörer inom rehabiliteringsområdet. Dessa har syftat till att motverka gränsdragningsproblem och att förbättra samarbetet mellan olika aktörer.

Genom de s.k. Finsam- och Socsam-försöken har finansiell samordning prövats. Samverkan inom rehabiliteringsområdet (Frisam) har sedan år 1998 bedrivits enligt vissa riktlinjer i propositionen Samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration, m.m. (prop.

1996/97:63). Dessutom bedrivs särskilda samverkansprojekt inom ramen för storstadspolitiken, pilotverksamheten mellan försäkringskassan och arbetsförmedlingen inom arbetsmarknadspolitiken samt inom socialtjänsten.

### **5.3.2 Finansiell samordning mellan socialförsäkring och hälso- och sjukvård (Finsam)**

Finansiell samordning enligt lagen (1992:863) om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring och hälso- och sjukvård (Finsam-lagen) prövades i fem försöksområden under åren 1993–1997.

Finsam innebar att de samverkande parterna fick dels ett gemensamt ansvar för kostnaderna för sjukpenning och rehabiliteringsersättning, dels en möjlighet att disponera sjukförsäkringsmedel för olika åtgärder i syfte att minska sjukpenningkostnaderna. Möjligheten att på detta sätt disponera sjukförsäkringsmedel avsåg en del av de beräknade kostnaderna för sjukpenning och rehabiliteringsersättning (ett s.k. kostnadstäckningsbelopp). Högst tio procent av kostnadstäckningsbeloppet fick användas för andra ändamål än att täcka socialförsäkringsutgifter (det s.k. disponibla beloppet).

För Finsam beräknades ett ekonomiskt resultat som utgjordes av skillnaden mellan faktiska kostnader för sjukförsäkringen jämfört med de kostnader som skulle ha uppstått om försöket inte bedrevs. Om försöket gav ett överskott, fördelades detta så att sjukvårdshuvudmannen och försäkringskassan fick behålla sammanlagt hälften medan den andra hälften tillföll staten. Vid underskott täcktes detta till lika delar av staten respektive sjukvårdshuvudmannen och försäkringskassan. På så sätt fick sjukvårdshuvudmannen ett delansvar för kostnaderna för sjukpenning och rehabiliteringsersättning.

### **Lagreglering**

Genom Finsam-lagen medgavs vissa avsteg från de bestämmelser som annars är tillämpliga. Dessa avsteg bestod främst i att en sjukvårdshuvudman som utövade ansvaret för hälso- och sjukvården dels fick ansvar för att täcka vissa socialförsäkringskostnader, dels fick fullgöra vissa uppgifter inom socialförsäkringsområdet. En försäkringskassa kunde få överlåta beslutanderätten i vissa frågor till sjukvårdshuvudmannen.

Verksamheten skulle enligt 1 § Finsam-lagen bygga på ett avtal mellan parterna. Parterna skulle kunna komma överens om vilket inflytande var och en skulle ha över försöksverksamheten. Det borde bl.a. fastställas vilket samrådsförfarande som skulle äga rum. En möjlighet var att parterna gemensamt fattade beslut om de satsningar som skulle finansieras med socialförsäkringsmedel. En annan möjlighet var att parterna kunde komma överens om att sjukvårdshuvudmannen inom en gemensamt fastställd ram kunde besluta om konkreta satsningar.

För att kunna organisera en mer kontinuerlig styrning av försöksverksamheten var det möjligt att inom ramen för sjukvårdshuvud-

mannens organisation inrätta en lokal nämnd för försöksverksamheten. Försäkringskassan kunde enligt Finsam-lagen överlämna beslutanderätten i vissa frågor rörande handhavandet av socialförsäkringsfrågor till denna nämnd. Det kunde gälla frågor av mer övergripande natur, t.ex. principiella frågor i rehabiliteringsarbetet eller användningen av medel för inköp av arbetslivsinriktade rehabiliteringstjänster. Sådant överlämnande fick dock inte avse beslutanderätten i enskilda socialförsäkringsärenden. Vid val av ledamöter i en sådan lokal nämnd skulle sjukvårdshuvudmannen få göra avsteg från KL:s bestämmelser om proportionella val, vilket gjorde det möjligt att utse personer som förtroendevalda på förslag av försäkringskassan.

## **Utvärdering**

Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen har utvärderat försöksverksamheten (FINSAM – en slutrapport, Finansiell samordning 1997:1). I utvärderingen konstaterades att Finsam hade förbättrat samarbetet mellan försäkringskassan och hälso- och sjukvården. Den ekonomiska resultatberäkningen innebar att politiker och tjänstemän i de båda verksamheterna tydligt fick se och ta hänsyn till sambandet mellan socialförsäkringsutgifterna och den verksamhet som bedrevs. De sjukförsäkringsmedel som kunde användas gjorde det möjligt att ge insatser som dels bidrog till att nå de övergripande målen, dels gjorde personalen delaktig i försöksverksamheten.

Enligt utvärderingen resulterade Finsam i en ekonomisk besparing i socialförsäkringen på 152 miljoner kronor under perioden 1993 till 1995 i de fem försöksområdena. Det ekonomiska resultatet varierade dock mellan försöksområdena. Fyra områden uppvisade överskott, medan det femte hade ett mindre underskott.

Möjligheten att disponera sjukförsäkringsmedel innebar att högst tio procent av de beräknade kostnaderna för sjukpenning och rehabiliteringsersättning fick användas till olika typer av åtgärder. Under försöksperioden kom mellan en och två procent att användas. Detta s.k. disponibla belopp samt de ekonomiska överskott som Finsam genererade gick i stor utsträckning till resursförstärkningar inom sjukvården. I förhållande till hälso- och sjukvårdens totala kostnader var dock dessa belopp relativt små.

### **5.3.3 Finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst (Socsam)**

Finansiell samordning enligt lagen (1994:566) om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst (Socsam-lagen) har prövats i åtta försöksområden. Försöksområdena har varit:

- Stenungsund (medverkat sedan 1 juli 1994)
- Grästorps och Hisingens i Göteborg (medverkat sedan 1997)
- Finspång (medverkat sedan 1 juli 1997)
- Gotland (medverkade mellan 1997 och 2000)



- Laholm (medverkat sedan 1998)
- Hyllie i Malmö (medverkade under 1998)
- Haninge (medverkat sedan 1 april 1998).

Socsam innebär att de medverkande huvudmännen bildar en gemensam politisk ledning med ansvar för verksamheter inom socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst. Syftet är att uppnå en effektivare resursanvändning genom att skapa formella förutsättningar för huvudmännen att prioritera samordnade insatser över sektorsgränserna.

Den gemensamma ledningen har kunnat organiseras på olika sätt. De samverkande parterna har kunnat bilda ett gemensamt fristående ledningsorgan, ett s.k. beställarförbund, eller bedriva försöksverksamheten genom ett kommunalförbund. Landstingsfria kommuner har kunnat förlägga ledningen till en kommunal nämnd. Enligt förarbetena till Socsam-lagen (prop. 1993/94:205) skall ledningsorganet besluta om mål och riktlinjer för de verksamheter som ingår i försöksverksamheten samt planera, prioritera, upphandla och finansiera dessa. Ledningsorganet beslutar däremot inte i ärenden som berör enskilda (myndighetsutövning). Detta ansvar ligger kvar hos respektive huvudman.

De parter som deltar i försöket får överföra medel för beräknade kostnader för hälso- och sjukvård, sjukreisersättning, verksamhet enligt socialtjänstlagen (SoL), lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och lagen (1988:870) om vård av missbrukare (LVM) samt verksamhet som enligt annan lag skall handhas av socialnämnd. Samma gäller för sjukpenning och rehabiliteringsersättning enligt AFL, sjukpenning enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF) och medel avsedda för försäkringskassans köp av arbetslivsriktade rehabiliteringstjänster. Vidare får parterna överföra medel för kostnader för administration av verksamheten. Den gemensamma ledningen har kostnadsansvaret för verksamheterna inom försöksverksamheten, den s.k. finansiella ramen. De samverkande parterna har därmed ett gemensamt kostnadsansvar för den finansiella ramen.

## **Lagreglering**

Försöksverksamheten regleras genom Socsam-lagen, som gäller till utgången av år 2003. I Socsam-lagen anges vilka uppgifter ledningen för försöksverksamheten kan ha och de medel som maximalt får tillföras försöksverksamheten. Inom dessa ramar är parterna fria att avgöra vilka medel och verksamheter som skall ingå i ett försök med finansiell samordning. Socsam-lagen anger den maximala omfattningen som en försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst får ha.

I 1–6 §§ Socsam-lagen finns allmänna bestämmelser om försöksverksamheten. Dessa bestämmelser gäller oavsett på vilket sätt försöksverksamheten är organiserad. Enligt 1 § får en allmän försäkringskassa, ett landsting och en eller flera kommuner inom samma landsting bedriva försöksverksamhet med finansiell samordning, om regeringen medger det. Vidare föreskrivs att syftet med verksamheten skall vara att pröva möjligheterna till en effektivare användning av tillgängliga resurser. En-

ligt 2 § kan ett Socsam-försök bedrivas med hjälp av ett beställarförbund, ett kommunalförbund eller genom en kommunal nämnd.

Bestämmelser om det egentliga innehållet i försöksverksamheten finns i 3 §, som anger vilka medel som får överföras till den som skall bedriva försöksverksamheten. Vidare föreskrivs i 3 § att den som bedriver försöksverksamheten övertar ansvaret för att i försöksområdet täcka de kostnader som parterna beslutat skall ingå i försöket.

I 7–30 §§ finns särskilda bestämmelser om beställarförbund. Många av dessa bestämmelser överensstämmer med kommunalförbundslagen (1985:894) som upphävdes den 1 januari 1998 i samband med att bestämmelser om kommunalförbund infördes i KL. Enligt övergångsbestämmelserna gäller fortfarande äldre föreskrifter i fråga om sådant beställarförbund och kommunalförbund som bildats enligt Socsam-lagen.

## Utvärdering

Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen har utvärderat Socsam-försöken (SOCSAM – försök med politisk och finansiell samordning – En slutrapport, Finansiell samordning 2001:1). De konstaterar att de medverkande parternas gemensamma ansvar har varit en drivkraft för att prioritera samordnade insatser. Detta har givit struktur och kontinuitet för de särskilda aktiviteter som har bedrivits inom Socsam. Försöken har varit ett stöd för berörda personalgrupper. Enligt utvärderingen har Socsam underlättat samverkan med länsarbetsnämnden. Detta förklaras med av denna samverkan har skett genom samverkansavtal som ingåtts mellan Socsam:s ledning och länsarbetsnämnden.

Enligt utvärderingen är det emellertid tveksamt om Socsam har minskat de ingående verksamheternas samlade kostnader i någon större omfattning. Socsam:s ekonomiska påverkan har endast utgjort en liten andel av försöksverksamhetens totala ekonomi. Detta förklaras med att gjorda satsningar har berört endast ett fåtal individer och att eventuella positiva ekonomiska effekter inte har fått genomslag på de sammantagna kostnaderna. En annan förklaring är att satsningarna inom Socsam har påverkat kostnaderna för de ingående verksamheterna på olika sätt. Genom Socsam har samordnade insatser förstärkts, vilket till övervägande del har haft positiva effekter på sjukpenningkostnaderna och kostnaderna för ekonomiskt bistånd samt utvecklingen av långa sjukfall. Samtidigt har Socsam medfört att personal- och driftskostnader inom individ- och familjeomsorgen har ökat, vilket kan förklaras av de resursförstärkningar som gjorts i syfte att bedriva särskilda Socsam-aktiviteter. Någon bedömning av de samhällsekonomiska effekterna (kostnader och intäkter för samhället i stort) har inte gjorts i utvärderingen.

I utvärderingen konstateras att Socsam i stor utsträckning har anpassats till lokala förutsättningar, vilket har medfört variationer i hur Socsam har tillämpats. Skiljelinjen anses gå mellan de befolkningsmässigt små och medelstora kommunerna, där Socsam riktats till hela befolkningen, och de större kommunerna, där Socsam vänt sig till befolkningen i yrkesverksam ålder. Ansvaret för de ingående verksamheterna i de befolkningsmässigt större kommunerna (Hisingen, Gotland, Hyllie och Haninge) har avgränsats i förhållande till Socsam:s konstruktion. I dessa

försöksområden har den gemensamma ledningen inte övertagit det mer omfattande ansvar som försökslagstiftningen möjliggör. Variationerna anses vara en konsekvens av svårigheterna med att, utifrån de lokala förutsättningarna, fullt ut tillämpa de möjligheter som Socsam-lagen erbjuder. Däremot anses inte skillnaderna i tillämpning ha någon betydelse för Socsams effekter för individ och samhälle.

Enligt utvärderingen krävs det förändringar i Socsam-lagen, om den skall kunna omsättas till en lagstiftning för hela landet. I utvärderingen lyfts fyra frågor fram. Möjligheten att låta länsarbetsnämnden ingå som en likvärdig part i Socsam bör övervägas. Vidare anses det inte vara nödvändigt att låsa den politiska styrningen i ett beställar-utförarsystem, eftersom denna styrmodell inte har tillämpats konsekvent i försöksområdena. Det krävs dessutom en beräkningsprincip för hur sjukpenningkostnaderna skall kunna budgeteras på lokal nivå. Slutligen betonas vikten av att parternas gemensamma kostnadsansvar anpassas till den gemensamma verksamhetens inriktning och omfattning.

### **5.3.4 Samverkan inom rehabiliteringsområdet (Frisam)**

I propositionen Samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration m.m. (prop. 1996/97:63) tydliggjordes behovet av samverkan mellan vissa myndigheter för att stödja dem som behöver särskilda insatser inom rehabiliteringsområdet (Frisam). Som skäl angavs att det finns ett stort behov av att mer effektivt använda samhällets resurser för att bättre kunna tillgodose enskildas behov av stödåtgärder.

De lokala samverkansprojekten inom Frisam behöver inte godkännas av regeringen eller någon central förvaltningsmyndighet. Tanken är att de enskilda aktörerna själva skall besluta om att bedriva samverkan utifrån lokala förutsättningar och behov. Frisam är inte någon försöksverksamhet utan en permanent samverkansform.

En förutsättning för denna form av samverkan är att samtliga medverkande huvudmän bidrar. Enligt nämnda proposition bör medlen stå i proportion till de inblandade parternas ansvar för åtgärder för den grupp som samverkansprojektet riktar sig till. I propositionen betonas att gemensamma mål för de samverkande myndigheterna bör formuleras så att det samtidigt innebär samordnad resultatredovisning. Gemensamma verksamhets- och handlingsplaner, liksom program för gemensam utbildning, skall upprättas på central och regional nivå i syfte att förbättra samverkan och effektivisera rehabiliteringen.

Frisam-bestämmelserna ger försäkringskassorna möjlighet att fr.o.m. 1998 inom ramen för särskilda medel finansiera samverkansaktiviteter. De särskilda medlen tas från ett anslag som även skall täcka köp av arbetslivsinriktade rehabiliteringstjänster, köp av arbetstekniska hjälpmedel, läkarutlåtanden, särskilda bidrag samt resor till och från arbetet. De medel som användes för samverkan uppgick för 1998 till 16 milj. kr, 1999 till 77 milj. kr, 2000 till 76 milj. kr, 2001 till 93 milj. kr och för 2002 till 131 milj. kr.

Från och med den 1 januari 2003 får högst fem procent av de beräknade utgifterna för sjukpenning användas för samverkan enligt Frisam.

Dessa medel får utgöra statens samlade andel för finansiering av samverkan och skall stå i proportion till statens samlade ansvar för åtgärder för den grupp som samverkan riktar sig till. Det innebär att i de fall både försäkringskassan och länsarbetsnämnden deltar i ett samverkansprojekt får försäkringskassan svara för statens andel av kostnaderna.

### **Lagreglering**

Samverkan inom ramen för Frisam regleras av bestämmelser i AFL, SoL och HSL. Enligt dessa bestämmelser får försäkringskassa, kommun, landsting och länsarbetsnämnd träffa överenskommelse om att samverka för att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser.

I 1998 års budgetproposition (prop. 1997/98:1 utgiftsområde 10) föreslogs vissa bestämmelser för att göra det möjligt att driva lokala samverkansprojekt. Förslaget, som med viss justering godtogs av riksdagen (1997/98:SfU1), innebar att det i 18 kap. 5 § sista stycket AFL infördes en bestämmelse om att vilken försäkringskassan får träffa överenskommelse med kommun, landsting och länsarbetsnämnd om att samverka i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser. För kommunernas och landstingens del kompletterades SoL och HSL med likartade bestämmelser (3 § fjärde stycket HSL respektive 4 § fjärde stycket SoL [1980:620]) som innebär att kommuner och landsting inom ramen för socialtjänsten respektive hälso- och sjukvården får sluta avtal med varandra, den allmänna försäkringskassan och länsarbetsnämnden om att delta i finansieringen av verksamhet som bedrivs i samverkan i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser. (Motvarande bestämmelse har senare införts i 2 kap. 6 § nya socialtjänstlagen [2001:453].)

### **Utvärdering**

Socialstyrelsen har i samverkan med Arbetsmarknadsstyrelsen, Arbetsmiljöverket och Riksförsäkringsverket utvärderat samverkan inom ramen för Frisam (Samverkan för särskilt utsatta – Utvärdering av frivillig samverkan FRISAM, Socialstyrelsen 2001). Även Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet har medverkat i utvärderingen.

Vid utvärderingen har gruppen särskilt utsatta definierats som personer med behov av samordnade insatser som syftar till att förhindra att dessa personer hamnar i en gråzon eller rundgång mellan verksamheter samt i långvarig offentlig försörjning. Denna grupp har bedömts utgöra fem procent av befolkningen i arbetsför ålder, cirka 280 000 personer, medan det faktiska samarbetet omfattar 70 000–100 000 personer. Enligt utvärderingen har således denna samverkan inte prioriterats i nödvändig utsträckning. Dessutom har samarbetet förskjutits från dem som befann sig långt från arbetsmarknaden till dem som var närmare denna.

Enligt utvärderingen leder välfungerande samverkan inom ramen för Frisam till goda resultat för individ och samhälle. Om individen får stöd för att kunna ta ett eget ansvar för sin rehabilitering uppnås positiva resultat för den enskilde. Viktiga faktorer anses vara helhetssyn, individens

delaktighet, engagerat bemötande, tid, kontinuitet, personligt engagemang och personalens attityder till varandras kompetens. Enligt en samhällsekonomisk studie är det samhällsekonomiskt lönsamt att satsa resurser på samordnade rehabiliteringsinsatser. Den samhällsekonomiska förbättringen bedöms till i genomsnitt 80 000–100 000 kronor per individ och år (studien baseras på uppgifter för 120 personer). Den teoretiska pay-off-tiden utifrån en åtgärds kostnad på 49 000 kr per individ bedöms vara sex månader. De offentliga aktörernas stöd i olika former har minskat med cirka 60 000 kronor per individ medan inkomster i form av skatter och avgifter har ökat med cirka 40 000 kronor per individ. Resultaten visar att berörda kommuner, landsting och försäkringskassor har gjort en ekonomisk förbättring. Arbetsmarknadsmyndigheterna har däremot ökat sina kostnader på grund av ökade utbetalningar av lönebidrag. Enligt utvärderingen har staten den största förbättringseffekten genom inkomster i form av ökade skatter och avgifter. Utvärderingen visar, utifrån en mätning på individnivå, en samhällsekonomiska förbättring. Om detta även skulle få genomslag på geografisk systemnivå har dock ansetts tveksamt.

Formerna för samverkan kring särskilt utsatta personers rehabilitering behöver enligt utvärderingen utvecklas för att bli mer effektiv. Samverkanspropositionens (prop. 1996/97:63) legitimerande roll anses inte tillräcklig. Det saknas stöd för myndigheterna att organisera ett fast samarbete kring de människor som behöver samordnade insatser. Primärvården har deltagit i ringa utsträckning och arbetsmarknadsmyndigheterna medverkar i allt mindre omfattning. Enligt utvärderingen krävs förändringar för att kunna upprätthålla en effektiv samverkan. Bedömningen är att det behövs ett gemensamt ansvar över sektorsgränserna för rehabilitering av de särskilt utsatta. Dessutom behövs gemensamma lokala arenor för politiker, chefer och personal i de samverkande myndigheterna. Vidare betonas att det krävs att aktörerna samordnar sina resurser för att kunna ta ett gemensamt ansvar för de särskilt utsatta. Slutligen pekas på betydelsen av gemensam politisk styrning för att göra prioriteringar samt ge stöd och legitimitet för samverkan.

### **5.3.5 Pilotverksamhet för förnyelse av den arbetslivsinriktade rehabiliteringen**

Regeringen har gett AMS och RFV i uppdrag att inleda en förnyelse av den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Det övergripande målet är att fler sjukskrivna skall uppnå förmåga att försörja sig genom förvärvsarbete. I uppdraget ingår bl.a. att genomföra en pilotverksamhet med samordnad organisation mellan försäkringskassan och arbetsförmedlingen för arbetslivsinriktad rehabilitering. Pilotverksamheten skall bedrivas i fem län under åren 2002–2004. Den primära målgruppen för verksamheten utgörs av arbetslösa personer som är sjukskrivna. Det organiserade samarbetet finansieras med särskilt avsatta medel. Den samordnade organisationen avses bedrivas utan ändringar av myndigheternas respektive ansvarsområden. Försäkringskassan och arbetsförmedlingen skall inom pilotverksamheten bilda gemensamma beredningsorgan. Inom detta

organ skall försäkringskassan och arbetsförmedlingen tillsammans med den enskilde upprätta en individuell rehabiliteringsplan. I samband med att planen fastställs skall det beslutas vilka rehabiliteringsåtgärder den enskilde skall delta i samt vilken ersättning han eller hon är berättigad till. Därvid kan det vara aktuellt med samråd med andra offentliga aktörer inom rehabiliteringsområdet. Metoder och arbetssätt planeras att spridas successivt för att kunna tillämpas i hela landet vid utgången av 2004. Statskontoret skall följa och utvärdera pilotverksamheten.

### **5.3.6 Storstadspolitiken**

I propositionen Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet (prop. 1997/98:165) har regeringen angett mål och inriktning för storstadspolitiken. Målen är dels att ge storstäderna goda förutsättningar för tillväxt, dels att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen i storstadsregionerna och verka för jämlika och jämställda levnadsvillkor för storstädernas invånare.

Målet att bryta segregationen ligger till grund för lokala utvecklingsavtal, som har träffats mellan staten och sju storstadskommuner. I avtalen skall anges mål, åtgärdsplaner, en reglering av de statliga och kommunala åtagandena samt en plan för uppföljning och utvärdering.

De lokala utvecklingsavtalen syftar i stor utsträckning till att förbättra sysselsättning och arbetskraftsdeltagande. Flera av åtgärderna riktar sig därför till utsatta grupper som står långt från arbetsmarknaden. Åtgärderna bedrivs i samverkan mellan kommunala och statliga organ. Bland annat bedrivs i Malmö samverkan mellan socialtjänsten, försäkringskassan och arbetsförmedlingen i gemensamma lokaler, s.k. arbets- och utvecklingscentra (AUC). Det innebär att olika kompetenser samlokaliseras samtidigt som avsikten är att upprätthålla en tydlig ansvarsfördelning mellan myndigheterna. Vid AUC genomförs kartläggningar som läggs till grund för individuella utvecklingsprogram. Den ekonomiska ansvarsfördelningen är utformad så att staten tillskjuter lika mycket medel till verksamheten som kommunen är villig att avsätta. De statliga medlen fördelas till berörda verksamheter genom kommunen.

I samverkansparternas överenskommelse anges respektive parts ansvar och uppgifter vid AUC. Samverkansavtalen innebär inte några förändringar i respektive huvudmans ansvar att besluta om försörjning för enskilda personer.

Storstadssatsningen regleras genom avtalet mellan staten och kommunen. Samverkan inom AUC regleras genom ett avtal mellan kommunen, arbetsförmedlingen och försäkringskassan. Enligt dessa parter visar den hittillsvarande verksamheten tydligt att problemen med arbetslöshet, bristande integration, trygghet och hälsa är sammansatta och måste angripas från ett brett perspektiv samt med åtgärder inom flera myndigheters ansvarsområden.

## 6 Allmänna överväganden och förslag

### 6.1 Inledning

Regeringens förslag föranleds av riksdagens tillkännagivande om att regeringen bör återkomma till riksdagen med ett förslag om finansiell samordning som omfattar socialförsäkringen, hälso- och sjukvården, socialtjänsten och arbetsmarknadsmyndigheterna. Enligt Socialförsäkringsutskottet skall förslaget innebära ett permanent system för finansiell samordning, som skall utformas med utgångspunkt från bestämmelserna i lagen (1994:566) om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst (Socsam-lagen). Utskottet har dock gjort det tillägget att även arbetsmarknadsmyndigheterna skall kunna ingå i den finansiella samordningen.

Mot denna bakgrund har regeringen inriktat sig på att utforma ett förslag som i möjligaste mån ansluter till finansiell samordning enligt Socsam. Det måste emellertid göras en del förändringar i förhållande till Socsam med hänsyn bl.a. till att det nu är fråga om en permanent ordning som skall kunna tillämpas i hela landet och till att även arbetsmarknadsmyndigheterna skall kunna delta som en samverkande part i den finansiella samordningen.

Försöksverksamhet enligt Socsam-lagen har prövats i åtta försöksområden. Socsam innebär att de medverkande huvudmännen (dvs. de samverkande parterna) bildar en gemensam ledning med ansvar för verksamheter inom socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst. Syftet har varit att uppnå en effektivare resursanvändning genom att skapa formella förutsättningar för huvudmännen att prioritera samordnade insatser över sektorsgränserna.

Sedan Socsam-lagen infördes år 1994 har det tillkommit omständigheter som komplicerar införandet av en finansiell samordning i enlighet med riksdagens beställning. Detta gäller t.ex. budgetordningen för stat och kommun samt renodlingssträvanden inom det förvaltningspolitiska området.

Sedan 1997 gäller en ny budgetlag för statsbudgeten (lagen [1996:1059] om statsbudgeten). Enligt denna skall det i statens verksamhet eftersträvas att hög effektivitet och god hushållning iakttas. Med hög effektivitet avses att verksamheten skall bedrivas på ett sådant sätt att de mål riksdagen sätter upp nås i så hög grad som möjligt, medan kravet på god hushållning innebär att onödiga utgifter skall undvikas och att verksamheten skall bedrivas med hög produktivitet. Med statens verksamhet avses verksamhet som sköts av regeringen, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen.

Budgetlagen ställer krav på att regeringen för riksdagen redovisar de mål som åsyftas och de resultat som har uppnåtts på olika verksamhetsområden. Detta syftar till att slå fast betydelsen av mål- och resultatstyrning i statlig verksamhet. Avsikten med resultatstyrningen är att klargöra för mottagaren av statliga medel att denne måste ange vad som skall uppnås.

För att statens medel ska kunna användas så effektivt och ändamålsenligt som möjligt fordras att medlen hanteras enligt det statliga ekonomiadministrativa regelverket. Det innebär att endast riksdagen, regeringen och statliga myndigheter bör fördela och hantera statliga medel. Beslutar andra organ, som inte kan vara ålagda att följa det statliga regelverket, om medlens användning finns det risk för att vissa medelsflöden och verksamhetsresultat blir osynliga i centrala analyser och bedömningar. De lösningar på styrning och uppföljning som tillskapas med anledning av nya och avvikande arrangemang kan bli svåra att konstruera så att de överensstämmer med statliga etablerade styrnings- och uppföljningssystem och besluten kan därmed bli mindre rationella.

Från och med räkenskapsåret 2000 gäller ett krav på ekonomisk balans i kommuner och landsting. Kravet gäller även kommunalförbund. Balanskravet är reglerat i kommunallagen (1991:900, KL) och innebär bl.a. att den budget som antas av fullmäktige skall vara upprättad så att intäkterna överstiger kostnaderna. Uppkommer negativt resultatet i årsredovisningen, skall detta regleras och det egna kapitalet återställas inom två år. Tillämpat på finansiell samordning innebär detta att en kommun måste täcka kostnaderna för sitt deltagande i finansiell samordning, om denna inte i motsvarande mån medför minskade kostnader för kommunen. Regeringen anser att denna omständighet har relevans när det gäller hur pass omfattande den finansiella samordningen bör kunna vara i resurshänseende och vilket kostnadsansvar kommuner och landsting således skall kunna ådra sig.

### **6.1.1 Renodlingssträvanden inom det förvaltningspolitiska området**

Under senare år har reformeringen inom det förvaltningspolitiska området inriktats på renodlingssträvanden, dvs. att ansvarsförhållanden mellan olika aktörer skall renodlas och förtydligas. Den pågående renodlingen är ägnad att ge goda effekter för samhället i stort med mer effektiva organisationer som är väl skickade för klart definierade uppgifter. Renodlingssträvandena ställer samtidigt stora krav på att olika aktörer samverkar för att se till att människor som befinner sig i gränssnittet mellan olika system får adekvat stöd. Regeringen anser att det därför vara särskilt motiverat med samordning mellan verksamhetsområden som bl.a. ger stöd till personer som till följd av komplexa problem har behov av rehabilitering eller andra stödinsatser från flera aktörer.

Regeringen har i den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 1997/98:136) delat den förvaltningspolitiska kommissionens uppfattning att behovet av samverkan inte i första hand bör tillgodoses genom organisationsförändringar. Därvid har regeringen också uttalat att tillfälliga organ för avgränsade uppgifter eller informella nätverk bör väljas för detta. Enligt riksdagens begäran skall det emellertid utformas ett förslag om finansiell samordning som skall vara permanent. Detta kan möjligtvis uppfattas som en avvikelse från de pågående renodlingssträvandena.



Det kan också nämnas att regeringen har tillsatt en parlamentarisk kommitté skall se över strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen (dir. 2003:10). Kommitténs arbete skall bedrivas i två etapper. I en första etapp skall kommittén identifiera, belysa och analysera de samhällsförändringar som inverkar på och skulle kunna föranleda förändringar av strukturen och uppgiftsfördelningen i relationen mellan stat, landsting och kommun. Detsamma skall göras beträffande relationen mellan regeringen och de statliga förvaltningsmyndigheterna. I den andra etappen skall kommittén göra en fördjupad analys och bedömning av strukturen och uppgiftsfördelningen samt föreslå förändringar i de delar där det är motiverat. Den första etappen skall redovisas senast den 15 december 2003.

### **6.1.2 Arbetsmarknadsmyndigheternas medverkan**

Jämfört med Socsam-försöken kompliceras utformningen av en permanent ordning för finansiell samordning av att denna enligt riksdagens tillkännagivande skall omfatta även arbetsmarknadsmyndigheterna. Arbetsmarknadsverkets organisation, som nyligen har reformerats, medför särskilda svårigheter att ge arbetsmarknadsmyndigheterna en representation inom den finansiella samordningen som är likvärdig med övriga samverkanspartners. Länsarbetsnämnden styrs väsentligen av länsarbetsdirektören, medan lokala och regionala företrädare har en mer begränsad funktion i länsarbetsnämndens styrelse. De samverkande parterna inom Socsam representeras i dess ledningsorgan däremot av förtroendevalda. Detta medför komplikationer när det gäller att skapa en lämplig representation för länsarbetsnämnden.

## **6.2 Förutsättningar för finansiell samordning**

### **6.2.1 Motiv för och syfte med finansiell samordning**

**Regeringens förslag:** Det skall införas en möjlighet till finansiell samordning mellan försäkringskassa, länsarbetsnämnd, landsting och kommun i syfte att underlätta en effektiv resursanvändning. De samordnade resurserna skall användas för samordnade bedömningar och insatser i syfte att den enskilde skall uppnå förmåga till eget förvärvsarbete.

**Departementspromemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Det helt övervägande antalet remissinstanser är positiva till att det införs en möjlighet till finansiell samordning mellan försäkringskassa, länsarbetsnämnd, landsting och kommun i syfte att underlätta en effektiv resursanvändning. Av dessa remissinstanser anser flera emellertid att förslaget att resurserna inom den finansiella samord-

ningen skall användas i syfte att den enskilde skall kunna försörja sig genom eget förvärvsarbete innebär en för snäv avgränsning av denna samordningsmöjlighet. Denna uppfattning framförs bl.a. från beställarförbunden inom Socsam-försöken samt vissa kommuner och landsting. Några remissinstanser, bl.a. flertalet av beställarförbunden anser att de pågående Socsam-försöken bör fortsätta som utvecklingsområden, om departementspromemorians förslag till finansiell samordning genomförs.

Några få remissinstanser avstryker helt förslaget. *Arbetsmarknadsstyrelsen* (AMS) avvisar den föreslagna konstruktionen med ett fristående samordningsförbund som ledningsorgan. Enligt AMS innebär förslaget svårigheter att förena verkets arbetsmarknadspolitiska uppdrag med de uppdrag och mål som kan komma att beslutas i samordningsförbundets styrelse. Verket framhåller att det är väsentligt att finansieringsmöjligheter skapas inom befintliga myndigheters ramar och att rehabiliteringssamverkan kan aktiveras väsentligt genom medel som anvisas genom sjukförsäkringsanslaget (Frisam). *Landstinget Halland och Laholms kommun* avvisar bestämt förslaget till finansiell samordning. De anser att förslaget är mycket begränsande. Vidare anför de att om riksdagen beslutar i enlighet med förslaget, måste pågående Socsamprojekt få prövas under ytterligare några år för att därefter eventuellt permanentas. *Grästorps kommun* avstyrker förslaget och beklagar att försöket är mycket begränsande och i stor utsträckning saknar koppling till försökslagstiftningen. Grundprincipen om flexibel möjlighetslagstiftning som utgår från lokala behov saknas, vilket enligt kommunen kommer att medföra att små och medelstora kommuner inte kan samverka politiskt och finansiellt i framtiden. Genomförs förslaget är det viktigt att nuvarande försöksområden får fortsätta sitt utvecklingsarbete. *Mitthögskolan i Östersund* anser att den samordning av resurser som krävs bör kunna tillgodoses inom ramen för nuvarande lagstiftning. *Riksrevisionsverket (RRV)* anser att det är viktigt att stärka incitamenten till samverkan mellan de organisationer som har ett ansvar för rehabilitering av sjukskrivna med komplex problematik. RRV anser emellertid att förslaget brister i realism samt att erfarenheterna från försöksverksamheterna med Socsam och Finsam bör tas till vara och utgöra utgångspunkt för lagstiftning om finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet. Målet för den finansiella samordningen bör även inrymma samhällsekonomiska och förebyggande perspektiv. Vidare bör målet för individerna inte enbart vara att komma ut i förvärvsarbete utan också att minska beroendet av offentliga stödssystem.

*Handikappombudsmannen* anser att FN:s standardregler bör vara en utgångspunkt för utformningen av den framtida svenska arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Den nuvarande situationen anses oacceptabel och riskerar att leda till att människor inte rehabiliteras eller att rehabiliteringen fördröjs. Därför välkomnas åtgärder som syftar till att samhällets resurser används mer effektivt. Till skillnad från andra aktuella förslag innebär inte förslaget att risken ökar för att personer med funktionshinder diskrimineras i arbetslivet eller samhällslivet i övrigt. *Malmö kommun* anser att det är positivt att möjligheten till finansiell samordning blir permanent och rikstäckande, men framför allt att samverkan och samordning lyfts fram som viktiga medel för att motverka att människor blir

utan rehabilitering. Behovet av samverkan bör dock åtminstone när det gäller större kommuner i första hand utvecklas inom ramen för frivillig samverkan inom rehabiliteringsområdet (Frisam), eftersom det med det föreslagna samordningsorganet blir en svåröverskådlig och tung administration.

## **Skälen för regeringens förslag**

### *Rehabiliteringsansvarets uppdelning på flera sektorer*

Rehabilitering är ett samlingsbegrepp för åtgärder av medicinsk, social, psykologisk och arbetslivsinriktad karaktär som syftar till att individen skall återfå sin funktionsförmåga och kunna leva ett normalt liv. Ansvaret för den enskildes rehabilitering är däremot fördelat på olika sektorer och aktörer. Varje aktör bedriver rehabiliteringsinsatser utifrån sitt uppdrag och ansvar. Som exempel kan nämnas att försäkringskassan har som mål för rehabiliteringen att en individ skall bli arbetsför, medan arbetsmarknadsmyndighetens mål är att individen skall bli anställningsbar. Samtidigt är de olika aktörernas insatser beroende av varandra för att en välfungerande rehabilitering skall komma till stånd.

Det förhållandet att ansvaret för den enskildes rehabilitering är fördelat på flera aktörer kan utgöra hinder mot en effektiv rehabilitering. Varje aktör har sina mål, vilka utifrån såväl ett individ- som ett helhetsperspektiv kan leda till motstridiga prioriteringar. Det finns enligt regeringens uppfattning därför risk för att rehabiliteringsinsatserna inte får avsedd effekt. Detsamma gäller när en huvudman övertar en pågående rehabilitering från en annan aktör. Viktig information kan gå förlorad om det brister i rehabiliteringsplaneringen mellan de olika aktörerna. Dessutom saknas en sektorsövergripande redovisning av såväl insatserna som resultaten av dessa.

Det kan vara särskilt problematiskt att rehabilitera människor som har en kombination av medicinska, psykiska, sociala och arbetsmarknadsrelaterade problem. Dessa människor riskerar att hamna i en gråzon mellan olika aktörers ansvarsområde, eftersom de insatser som behövs inte faller inom enbart en aktörs ansvarsområde. Detta kan leda till en rundgång mellan försäkringskassan, hälso- och sjukvården, socialtjänsten och arbetsförmedlingen med kortsiktiga och ineffektiva insatser som följd. För att hjälpa dessa människor är det nödvändigt att aktörerna samordnar sina insatser. Enligt regeringens mening utgör därför samverkan och samordning viktiga medel för att motverka att människor blir utan rehabilitering.

### *Vinster ur ett individ- och samhällsperspektiv*

Regeringen anser att ett centralt motiv för att införa en finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård, socialtjänst och arbetsmarknadsmyndigheterna är att man därigenom kan förbättra samarbetet mellan olika verksamheter. Dessa kan genom en sådan samordning

bättre tillgodose enskilda människors behov av rehabiliteringsinsatser så att deras förmåga till eget förvärvsarbete främjas på effektivt sätt. Regeringen vill framhålla att det även av samhällsekonomiska skäl finns starka motiv för en finansiell samordning mellan de nämnda parterna, eftersom det är önskvärt att åstadkomma en kostnadseffektiv användning av tillgängliga resurser. Genom att sammanföra resurser från socialförsäkring, hälso- och sjukvård, socialtjänst och arbetsmarknadsmyndigheterna underlättas samordnade bedömningar och insatser. En kostnadseffektiv användning av tillgängliga resurser främjas, om hela kedjan av insatser redan från början planeras av berörda aktörer och detta sker i form av en gemensam individuell handlingsplan. Målet för planen skall vara att den enskilde skall uppnå förmåga till eget förvärvsarbete. Såväl välfärdsvinster för den enskilde som samhällsekonomiska vinster uppnås på detta sätt.

Regeringen gör bedömningen att en samordning kommer att bli effektivare, om parterna har ett gemensamt intresse av samverkan. Vid sidan av sina uppdrag att i olika situationer lämna försäkringsstöd till enskilda skall försäkringskassan och Arbetsmarknadsverket även svara för mer aktiva åtgärder. De har därvid ett snävare uppdrag än kommuner och landsting, eftersom deras aktiva åtgärder i huvudsak skall leda till att den enskilde kan försörja sig genom förvärvsarbete. Kommun (socialtjänst) och landsting (hälso- och sjukvård) har ett vidare uppdrag gentemot den enskilde, nämligen att medverka till han eller hon uppnår en god livskvalité i socialt och medicinskt hänseende. Detta inkluderar bl.a. att livssituationen för den som är i yrkesverksam ålder blir sådan att han eller hon kan delta i samhällslivet och har förmåga till eget förvärvsarbete. Gemensamt för de fyra parterna är således att de direkt eller indirekt kan sägas ha i uppdrag att på olika sätt svara för insatser som skall leda till att personer i yrkesverksam ålder kan uppnå eller vidmakthålla en förvärvsförmåga. Ett syfte med den finansiella samordningen bör enligt regeringens mening därför vara att användningen av de samordnade resurserna som slutmål skall leda att enskilde uppnår förmåga till eget förvärvsarbete.

#### *Vinster ur ett aktörsperspektiv*

En förutsättning för att finansiell samordning i praktiken skall komma till stånd är att aktörerna ser vinster med att samordna sig i denna form. De berörda aktörer måste kunna identifiera gemensamma problem som inte kan lösas av aktörerna enskilt. För att finansiell samordning skall komma till stånd krävs också att aktörerna anser att just finansiell samordning ger vinster utöver vad andra samverkansformer kan ge. Dessa vinster kan vara av skilda slag. Att snabbare komma fram till en lösning för den enskilda individen torde vara ett övergripande incitament som är gemensamt för alla berörda aktörer.

Ett system med finansiell samordning kommer att bygga på att aktörerna tillsammans tar ett ekonomiskt ansvar för de personer som har behov av samordnade rehabiliteringsinsatser. Med hänsyn till att den finansiella samordningen kommer att bygga på att olika aktörer samordnar sina resurser är de ekonomiska aspekterna av särskilt intresse.

Enligt de utvärderingar som har gjorts kan ett effektivt rehabiliteringsarbete bidra till att behovet och kostnaderna för aktivitetsstöd, sjuk-

penning, aktivitets- och sjukersättning samt behandling och ekonomiskt bistånd minskar. Det finns således stora ekonomiska incitament för försäkringskassan och kommunen att delta i en samordning. Även kostnaderna för arbetslöshetsersättningen kan minska, men målgruppen för den finansiella samordningen står oftast långt från arbetsmarknaden och har som regel inte arbetslöshetsersättning.

För arbetsmarknadsmyndigheterna och särskilt hälso- och sjukvården är de ekonomiska incitamenten inte lika tydliga. Dessa parter har däremot de största möjligheterna att anordna rehabiliteringsinsatser. Det kan dock vara en samhällsekonomisk vinst, när vissa kostnader ökar för arbetsmarknadsmyndigheterna, om försörjningskostnaderna för andra huvudmän samtidigt minskar. Dessutom bidrar kostnaderna för vissa arbetsmarknadspolitiska förmåner till att upprätthålla produktionen i samhället. Detta gäller t.ex. kostnaderna för stöd till arbetsgivare vid anställning. Enligt regeringens uppfattning är det från samhällsekonomisk synpunkt bättre att betala lönebidrag än sjukpenning eller ekonomiskt bistånd enligt SoL.

Som regeringen har uttalat i propositionen om en nationell handlingsplan för utveckling av hälso- och sjukvården (prop. 1999/2000:149) skall grunden för dagens hälso- och sjukvård ligga fast, vilket innebär bl.a. att vård skall erbjudas efter behov på lika villkor. Genom riksdagens beslut om riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvården finns nationella kriterier för prioriteringar (prop. 1996/97:60, bet 1996/97:SoU14, rskr 1996/97:186). Utifrån en etisk plattform med tre grundprinciper; människovärdesprincipen, behovs- solidaritetsprincipen och kostnadseffektivitetsprincipen urskiljs fyra prioriteringsgrupper. I prioriteringsgrupp I finns vård av livshotande akuta sjukdomar, vård av svåra kroniska sjukdomar, palliativ vård och vård i livets slutskede samt vård av människor med nedsatt autonomi. I prioriteringsgrupp II ligger prevention samt habilitering/rehabilitering. Grupp III utgörs av vård av mindre svåra akuta och kroniska sjukdomar samt ofrivillig barnlöshet, uttalad kortväxthet samt vissa psykiska besvär och personlighetsdrag. Grupp IV omfattar vård av andra skäl än sjukdom eller skada. En icke oväsentlig andel av de individer som har behov av samordnade rehabiliteringsinsatser tillhör sannolikt de mindre prioriterade grupperna.

De personer som har behov av samordnade rehabiliteringsinsatser har ofta sammansatta och komplicerade problem. I betänkandet Samverkan – Om gemensamma nämnder på vård- och omsorgsområdet (SOU 2000:114) konstateras att det finns ett behov av ett utökat samarbete för att överbrygga gränser mellan huvudmän, vårdnivåer och vårdgivare. Enligt delbetänkandet Kunskapsläge sjukförsäkringen (SOU 2002:62) har belastningen på hälso- och sjukvården ökat till följd av att antalet sjukskrivna under perioden 1998 till 2002 mer än fördubblats samtidigt som sjukskrivningstiden har fördubblats. Detta indikerar enligt delbetänkandet att de faktiska möjligheterna att göra grundliga medicinska utredningar försämrats.

Socialstyrelsen har vid en uppföljning av sjukskrivning och rehabilitering i primärvården funnit att rehabiliteringspatienter under en femårsperiod i genomsnitt besökte vårdcentralen 19,7 gånger mot 4,4 för en genomsnittlig primärvårdspatient. Enligt Socialstyrelsens bedömning

leder de många läkarbesöken till en försämrad läkarkontinuitet, vilket kan ses som en ytterligare belastning för denna patientgrupp. Regeringen anser att en tidig och väl genomförd utredning och rehabilitering i samverkan kan minska behovet av återbesök, vilket kommer att innebära en minskad belastning på hälso- och sjukvården. Detta förhållande utgör naturligtvis ett incitament för hälso- och sjukvården att delta i en samordning med övriga aktörer inom rehabiliteringsområdet.

Regeringen anser att utökade möjligheter till ett gemensamt ansvar för – och finansiering av – medicinska och arbetslivsinriktade åtgärder kommer att leda till en förbättring av möjligheterna till rehabilitering av de personer som har behov av samordnade insatser. Genom att i samverkan bygga upp en struktur av anpassade funktioner, såsom rehabiliterings-team, skapas förutsättningar för tidiga utredningar och rehabiliteringsåtgärder, vilket kommer att ge vinster för samtliga inblandade aktörer. En väl genomförd rehabilitering som har som slutmål att den enskilde skall ha en meningsfull sysselsättning kommer att medföra förbättrad livskvalitet och minskat behov av insatser från såväl hälso- och sjukvården som samhället i övrigt.

Enligt riksdagens ställningstagande skall förslaget om finansiell samordning utformas med utgångspunkt från bestämmelserna i Socsam-lagen. En central tanke bakom Socsam-konstruktionen är att medel som är avsedda att täcka kostnader för sjukpenning skall kunna användas för kostnader inom Socsam, t.ex. för finansiering av aktiva stödinsatser till enskilda. Som föreslås nedan i avsnitt 7.2 skall – på liknande sätt som vid samverkan enligt Frisam – försäkringskassan få använda viss del av budgeterade kostnader för sjukpenning. Enligt regeringens mening måste denna användning av sjukpenningens anslag, som är avsett att täcka medelsbehovet för en rättighetsstyrd förmån, finansieras genom motsvarande besparing i utgifterna för sjukpenning.

Om samordningen inte medför en tillräcklig besparing i utgifterna för sjukpenning så att denna täcker kostnaden för statens deltagande i den finansiella samordningen, måste ytterligare medel tillföras anslaget för sjukpenning. Det är regeringens bestämda uppfattning att en sådan situation måste motverkas. Ett primärt syfte med samordningen måste därför vara att den skall leda till att enskilda personer uppnår förmåga till eget förvärvsarbete. Härtill kommer att försäkringskassans och länsarbetsnämndens medverkan främst är motiverad av ett sådant syfte. Detta innebär emellertid inte att varje insats som vidtas inom ramen för den finansiella samordningen måste leda till att den enskilde faktiskt kommer i förvärvsarbete, men detta skall vara ett slutmål för den enskilde.

## 6.2.2 Målgruppen för finansiell samordning

**Regeringens förslag:** Den finansiella samordningen skall inriktas på en särskild målgrupp. Denna skall utgöras av människor som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser från flera av de samverkande parterna för att uppnå förmåga till eget förvärvsarbete.

**Departementspromemorians förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Enligt promemoriaförslaget omfattar målgruppen personer som har så sammansatta och komplicerade problem att det är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser från flera av de samverkande parterna.

**Remissinstanserna:** Ett stort antal remissinstanser, främst kommuner, landsting, länsstyrelser och beställarförbund anser att målgruppen gjorts alltför begränsad. De framhåller därvid att det inte behövs någon klar avgränsning av vilka grupper som skall kunna komma i fråga för finansiell samordning samt att lokala behov och förutsättningar bör vara styrande och ska avgöras av parterna. Det framhålls också att förslaget kan innebära att små och medelstora kommuner inte får reell möjlighet att medverka eftersom målgruppen skulle bli alltför begränsad för att det skall vara motiverat att bygga upp en administration. Några remissinstanser anser att målgruppen inte bara skall avse personer i yrkesverksam ålder utan även personer både under 20 och över 64 års ålder.

*Riksförsäkringsverket* tillstyrker att den finansiella samordningen används för att finansiera samordnade insatser för aktuell målgrupp. *Socialstyrelsen* framhåller vikten av att personer som är sjuka och som uppbär ekonomiskt bistånd inom ramen för målgruppen får tillträde till rehabiliteringstjänster som erbjuds genom försäkringskassorna. Enligt *Socialstyrelsen* innebär målangivelsen "försörja sig genom eget förvärvsarbete" en risk för att personer med lång väg till arbetsmarknaden kommer att uteslutas från rehabiliteringstjänster inom ramen för finansiell samordning. *Handikappombudsmannen* motsätter sig att förslaget avser individer med "så sammansatta och komplicerade problem" att behov finns av samordnade rehabiliteringsinsatser. I stället bör framgå att den som behöver samordnade rehabiliteringsinsatser omfattas av den finansiella samordningen. *Riksrevisionsverket* (RRV) anser att det är svårt att avgränsa målgruppen. Ju mer komplicerade problem denna har, desto större är risken att målen inte uppnås, vilket enligt RRV kan leda till att "lättare" fall väljs. Målgruppen är, enligt RRV, så allmänt utformad att den kan omfatta en stor andel av de långtidssjukskrivna som redan får samordnad rehabilitering. Å andra sidan vore en avgränsning av målgruppen till personer som haft offentlig försörjning under viss tid enligt RRV olycklig, därför att det utesluter preventiva åtgärder och kan försena insatser. Enligt RRV kan en vid definition kombinerad med ekonomiska resultatkrav medföra att man främst väljer fall som är mindre komplicerade och där framgångsmöjligheterna är stora. Dessa fall hade eventuellt lösts inom ordinarie samverkan. Verket anser att problemen und-

viks, om utvärderingen inriktas på att beroendet av offentliga stödsystem skall minska.

## **Skälen för regeringens förslag**

### *Grupper som kan behöva samordnade insatser*

Målgruppen utgörs av kvinnor och män, födda i Sverige eller utrikes. Ohälsan, erbjudanden om rehabilitering och rehabiliteringens effekter ser olika ut för män och kvinnor. Därtill är risken stor för utrikes födda att drabbas av ohälsa. Kön- och integrationsperspektivet måste därför vara tydligt vid fastställande av målgruppen. Under senare år har en rad utredningar, undersökningar och utvärderingar uppmärksammat grupper med behov och problem som förutsätter att olika huvudmän och aktörer samordnar sina insatser.

I utvärderingen av samverkan inom rehabiliteringsområdet (Frisam) har följande grupper bedömts ha behov av samordnade insatser: Personer med psykiska besvär såsom att må allmänt dåligt till att ha en psykiatrisk diagnos, personer med fysiska besvär såsom kroniska besvär, smärtproblematik eller akuta besvär, arbetsmässiga behov såsom att återfå arbetsförmågan, få utbildning/omskolning eller stöd i att hitta arbete samt personer med sociala behov på grund av personlig kris, missbruk, behov av familjestöd eller känslomässigt stöd. Många av dessa personer har ett långvarigt beroende av det offentliga för sin försörjning och behov av rehabilitering. I utvärderingen konstateras att långvarig arbetslöshet och sjukdom samt olika funktionshinder utgör en riskfaktor för att hamna i en rundgång mellan olika aktörer.

Arbetslösa sjukskrivna är en grupp som ofta har psykiska, sociala eller missbruksrelaterade problem. I en studie (RFV Redovisar 2002:3) av långvarigt sjukskrivna (60 dagar eller längre) konstateras att de arbetslösa är kraftigt överrepresenterade bland de sjukskrivna. Av de långvarigt sjukskrivna männen är 21 procent arbetslösa, medan motsvarande siffra bland kvinnorna är 15 procent. Enligt SCB:s arbetskraftsundersökning var andelen arbetslösa 4 procent av arbetskraften under 2001. I studien konstateras också att de psykiska sjukdomarna fortsätter att öka markant bland de långtidssjukskrivna. Bland de långtidssjukskrivna kvinnorna är 30 procent sjukskrivna på grund av psykisk ohälsa jämfört med 20 procent bland männen. Enligt studien återgår allt färre i arbete inom ett år jämfört med för 10–15 år sedan. Den troligaste förklaringen anges vara att det idag finns ett betydligt kärvare klimat på arbetsmarknaden för dem som har bristande hälsa.

I en annan studie av personer som är sjukskrivna och arbetslösa (RFV Redovisar 2002:1) konstateras att gruppen sjukskrivna arbetslösa – i jämförelse med sjukskrivna som har en anställning – i betydligt större utsträckning har en kombination av de psykosociala riskfaktorerna psykiska störningar, missbruk och att vara ensamstående. Enligt studien finns det troligen en underrapportering av andelen som har psykiska störningar och missbruk. I studien dras slutsatsen att en sådan under-



rapportering medför att man missar information som är viktig för den enskildes rehabilitering. Vidare anges i studien att ju fler riskfaktorer en person har desto större är risken för förtidspension (sjukersättning).

En annan grupp som kan ha behov av samordnade insatser är personer som är långtidsinskrivna vid arbetsförmedlingen. Denna grupp bedöms ha svårt att komma ut på arbetsmarknaden. Enligt en studie av Arbetsmarknadsverket (AMS Ura 1998:11) bedömer arbetsförmedlingen/AMI att 22 procent av dem som varit långtidsinskrivna på arbetsförmedlingen har små eller inga möjligheter att komma ut på arbetsmarknaden. Som skäl anges ålder, invandrarskap, fysiska och psykiska handikapp, dåligt självförtroende samt bristande social kompetens.

Vid utgången av september 2002 var drygt 264 000 personer sjukskrivna längre än 30 dagar och knappt 474 000 personer uppbar förtidspension eller sjukbidrag. Av de sjukskrivna utgör 63 procent kvinnor och 37 procent män, medan förtidspension och sjukbidrag fördelar sig med 57 procent på kvinnor och 43 procent på män. Drygt 294 000 personer var vid motsvarande tidpunkt öppet arbetslösa eller deltog i arbetsmarknadspolitiska program, varav 45 procent är kvinnor och 55 procent män. Det saknas statistik beträffande antalet personer som uppbar ekonomiskt bistånd (socialbidrag) vid en viss tidpunkt. Den statistik som finns avser helår. År 2001 var det drygt 80 000 personer i åldrarna 20–64 år som uppbar ekonomiskt bistånd under en längre tid, varav 51 procent var kvinnor och 49 procent män.

De undersökningar som redovisas i ovan visar att det för ett flertal grupper finns behov av samordnade insatser. En fråga är hur stort det samlade behovet av samordnade insatser kan vara. Vad som ofta efterfrågas är en kvantifiering av gruppen, dvs. en redovisning av hur många individer som totalt sett ingår i målgruppen. Det är dock svårt att närmare ange målgruppens storlek. Skilda uppföljnings- och statistiksystem försvårar en samlad redovisning av hur många människor som har behov av samordnade insatser. Därmed saknas också en gemensam behovsbild för berörda aktörer, vilket naturligtvis kan försvåra den samverkan som är nödvändig. Enligt Frisam-utvärderingen rör det sig om upp till cirka 280 000 personer i arbetsför ålder. Det krävs många gånger omfattande insatser vid rehabiliteringen av dessa människor. Det finns således ett stort behov av samordnade insatser.

I Socsam-utvärderingen har den primära målgruppen för samordnade insatser bedömts utgöra cirka två procent av den arbetsföra befolkningen i Socsam-områdena. Detta är dock ingen uppskattning av gruppens storlek på riksnivå.

Vid Frisam-utvärderingen har däremot försök gjorts att beräkna gruppens storlek på riksnivå. Enligt den utvärderingen kan fem procent av den arbetsföra befolkningen, cirka 280 000 personer, hänföras till den potentiella målgruppen (Frisam-utvärderingen använder begreppet riskgrupp). Gruppen utgörs av personer som har kontakt med flera myndigheter samtidigt och har ett offentlig försörjning under mer än 12 månader. Enligt utvärderingen bedöms att för cirka 35 procent av dessa, eller knappt 2 procent av den yrkesverksamma befolkningen, bedrivs samordnade insatser. Det motsvarar cirka 100 000 personer i riket som helhet. Utredningen om den arbetslivsinriktade rehabiliteringen (SOU

2000:78) bedömer att mer än 100 000 personer av de vid mättillfället 200 000 långtidssjukskrivna har behov av andra insatser än enbart medicinsk behandling (utredningen använder begreppet sammansatta insatser). Riksförsäkringsverket konstaterar att underlaget bygger på en tvärsnittsundersökning och därför kraftigt övervärderar behovet.

Med hänsyn till vad som har framkommit genom de nämnda utvärderingarna anser regeringen att det vara klarlagt att det finns ett stort behov av samordnade rehabiliteringsinsatser. Behovet kan med ledning av dessa utvärderingar anses uppgå till i storleksordningen fem procent av befolkningen i förvärvsaktiv ålder.

### *Definition av en målgrupp*

Regeringen anser att en naturlig utgångspunkt vid tillskapandet av en ordning för finansiell samordning mellan aktörerna inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården, sjukförsäkringen och arbetsmarknadsområdet är att ange en definierad målgrupp för verksamheten. På så sätt underlättas för parterna att uppnå enighet om hur de resurser man disponerar inom den finansiella samordningen skall användas. Målet för åtgärderna inom den finansiella samordningen blir tydligare, om det anges en målgrupp för denna samordning. Som regeringen har konstaterat i det föregående avsnittet finns det en gemensam beröringspunkt för de samverkande parterna på så sätt att de skall medverka till att den enskilde kan uppnå funktionsförmåga och därmed förmåga till eget förvärvsarbete. Detta talar för att det i målgruppen skall ingå personer i förvärvsaktiv ålder.

Det rör sig därmed om personer i förvärvsaktiv ålder (vanligen 20–64 år). Försäkringskassans och länsarbetsnämndens aktiva åtgärder är också främst inriktade på denna persongrupp. En sådan avgränsning är också motiverad med hänsyn till att statens medverkan i samordningen täcks med sjukpenningensanslaget, vilket skall finansieras genom minskade utgifter för sjukpenning. Till målgruppen hör således inte barn eller ålderspensionärer. Det behov av samordnade insatser som kan finnas för dessa grupper förutsätter en väl fungerande samverkan mellan främst kommun och landsting. I propositionen 2002/03:20 Samverkan mellan kommuner och landsting inom vård och omsorgsområdet föreslås att kommuner och landsting skall få möjlighet att bilda gemensam nämnd i syfte att underlätta samordnade insatser för bland annat barn och äldre.

Regeringen vill betona att det angivna åldersintervallet inte utgör någon fast avgränsning. Naturligtvis kan både yngre och äldre personer än de angivna ingå i målgruppen, om de av något skäl kan hänföras till gruppen förvärvsaktiva.

Målgruppen för en finansiell samordning bör enligt regeringens uppfattning begränsas till individer i behov av samordnade insatser från flera rehabiliteringsaktörer. En sådan koncentration av den finansiella samordningen bidrar till ett effektivt system med adekvat resursanvändning. De individer som behöver samordnade insatser kan ha olika former av fysiska eller psykiska besvär samt arbetsmarknadsmässiga eller sociala problem – ofta en kombination av dessa. Dessa människor befinner sig ofta ganska långt från arbetsmarknaden och är beroende av det offentliga för sin försörjning. Regeringen anser att målet skall vara att föra den

enskilde ut på arbetsmarknaden och bort från ett långvarigt samhälleligt försörjningsbehov. Därigenom minskar också beroendet av de offentliga stödsystemen, vilket kan sägas vara ett delmål för den finansiella samordningen.

Arbetsgivare har i dag ansvar för de anställdas arbetsmiljö och deras rehabilitering vid sjukdom. Enligt arbetsmiljölagen (1977:1150) skall en arbetsgivare vidta de åtgärder som behövs för att förebygga att de anställda utsätts för ohälsa eller olycksfall i arbetet. Vidare skall enligt 22 kap. 3 § AFL en försäkrads arbetsgivare i samråd med den försäkrade svara för att dennes behov av rehabilitering klarläggs. En arbetsgivare har också ett förstahandsansvar för att se till att rehabiliteringsåtgärder kommer till stånd och för att finansiera dem. Ansvar för finansieringen är dock begränsat till det ansvar som arbetsgivaren har för åtgärder som kan vidtas inom eller i anslutningen till den egna verksamheten. Regeringen vill särskilt framhålla att även om en försäkringskassa, en länsarbetsnämnd, ett landsting och en kommun väljer att samverka inom ramen för finansiell samordning, behåller arbetsgivarna sitt ansvar för de anställdas arbetsmiljö och rehabilitering.

Det kan finnas anledning att överväga en ytterligare precisering av målgruppen i syfte att erhålla en god koncentration av den finansiella samordningen. Exempelvis skulle man som en förutsättning för att ingå i målgruppen kunna föreskriva att denna omfattar endast personer som har uppburit offentlig försörjning under en viss minsta tid, t.ex. ett år. En sådan avgränsning av gruppen har emellertid vissa komplikationer. Utanför målgruppen skulle falla bl.a. personer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser, men som av olika skäl inte uppbär offentlig försörjning utan står helt utanför samhället. Vidare skulle ett krav på att ha uppburit försörjning en viss tid behöva kombineras med ett komplicerat regelsystem om överhoppningsbar tid. I annat fall skulle personer som uppbär försörjning under lång tid, men där så inte sker fortlöpande, kunna hamna utanför målgruppen, trots att de i övrigt kan vara i behov av sådana insatser som kan bli aktuella inom den finansiella samordningen. Dessutom kan en tidsfrist, beroende på hur lång den är, försena insatserna i det enskilda fallet. Utsikterna till ett gott rehabiliteringsresultat är emellertid störst vid tidiga insatser. Mot bakgrund av det anförda anser regeringen att det inte bör införas en sådan begränsning av målgruppen.

Med hänsyn till att det kan ta tid innan den finansiella samordningen får besparingseffekter på försörjningsstöden är det enligt regeringens mening angeläget att samordningen, i vart fall i ett inledningsskede, koncentreras till en målgrupp som med hänsyn till sin problembild redan har ett klart behov av samordnade insatser. En sådan koncentration av samordningen är mer ägnad att på kort sikt underlätta finansieringen av statens bidrag. Härtill kommer att samordningen riskerar att bli komplex, om perifera ansvarsområden lyfts in. Dessutom finns risk för att personer med behov av samordnade rehabiliteringsinsatser blir nedprioriterade till förmån för dem som egentligen inte har sådana behov. Krav på snabba och mätbara resultat kan nämligen medföra att samordningsresurser används för fall som ändå skulle ha blivit föremål för adekvata åtgärder.

Syftet med att ange en särskild målgrupp för verksamheten med finansiell samordning är att denna verksamhet skall koncentreras till insatser för de personer som är i behov av samordnade insatser. Regeringen vill framhålla att detta emellertid inte får medföra att det skapas nya trösklar för när samhället skall bistå enskilda personer med rehabiliteringsinsatser eller försörjningsstöd. Om en person inte tillhör målgruppen för finansiell samordning men ändå är i behov av stöd från det allmänna, så har, liksom hittills, försäkringskassan, länsarbetsnämnden, landstinget och kommunen inom sina respektive verksamhetsområden ansvaret för att den enskilde erhåller det stöd han eller hon är berättigad till. Den omständigheten att dessa huvudmän deltar i en verksamhet med finansiell samordning innebär inte att de undgår sitt ansvar för den enskilde individen.

### 6.2.3 Åtgärder inom den finansiella samordningen

**Regeringens förslag:** De åtgärder som får finansieras genom den finansiella samordningen skall ligga inom de samverkande parternas samlade ansvarsområde och syfta till att återställa eller öka den enskildes funktions- och arbetsförmåga.

**Departementspromemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Riksförsäkringsverket* tillstyrker att de åtgärder som får finansieras genom den finansiella samordningen skall ligga inom de samverkande parternas samlade ansvarsområde och syfta till att återställa eller öka den enskildes funktions- och arbetsförmåga. Verket anför att den finansiella samordningen innebär att sjukpenningsanslag frigörs för aktiva insatser, varför det är ytterst viktigt att insatserna ökar människors möjlighet till egen försörjning. *Stockholms läns allmänna försäkringskassa* anför att de exempel som anges som möjliga utvecklingsinsatser överensstämmer med vad kassan anser vara viktiga förbättringsområden. Man framhåller särskilt behovet av arbetsträningssamverksamhet. *Beställarförbundet Delta på Hisingen* anser att i begreppet "samlade ansvarsområde" ligger att det står samordningsförbundet fritt att förlägga sina insatser där man anser att insatserna för stunden bäst svarar mot målsättningen med samordningen ur ett individ- och samhällsperspektiv. *Socsam i Haninge* instämmer i förslaget och vill särskilt framhålla behovet av nationellt stöd för kartläggning och analys.

**Skälen för regeringens förslag:** 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. Eftersom nettobetalingen tas från sjukpenningsanslaget är det centralt att den finansiella samordningen får ett synbart resultat. För att utfallet skall anses vällyckat förutsätts det att man får människor i arbete i former som inte stör den reguljära arbetsmarknaden. Och att man samtidigt ser en minskning i utgifterna för sjukpenning. Detta ställer krav på utvecklingsinsatser med inriktning på att förbättra samarbetet på individ-

nivå samt skapa en struktur av rehabiliteringsaktiviteter som motsvarar målgruppens behov. Däremot skall, som regeringen utvecklar i avsnitt 7.3, det samordningsorgan som disponerar de samordnade resurserna inte fatta sådana beslut som utgör myndighetsutövning gentemot enskilda personer. Det skall nämligen fortfarande ankomma på respektive huvudman att bevilja enskilda personer såväl rehabiliteringsinsatser och annat liknande stöd som försörjningsstöd.

Med samarbete på individnivå avses i detta sammanhang den samordning som krävs för att berörda handläggare samt personal från hälso- och sjukvården skall kunna utforma en handlingsplan med fokus på den enskilde och dennes behov av en sammanhållen rehabilitering. För ett sådant samarbete på individnivå krävs att den enskilde har lämnat sitt samtycke. Ett sådant samtycke är dessutom en förutsättning för att sekretessbelagda uppgifter i enskilda ärenden skall kunna utbytas mellan olika tjänstemän. Vägrar en person att lämna sådant samtycke är möjligheterna att bevilja honom eller henne några insatser inom ramen för finansiell samordning mycket begränsade. I sådant fall får erforderligt stöd lämnas inom ramen för huvudmännens ordinarie verksamhet. Det är naturligtvis också angeläget att aktörsgemensamma handlingsplaner utformas i samråd med den enskilde. Detta innebär vidare att utbildnings- och informationsinsatser kan bli aktuella. För att samarbetet på individnivå skall fungera krävs att samtliga inblandade aktörer är medvetna om sina respektive uppdrag och ansvar inom ramen för den samordnade rehabiliteringen.

För att målet med den samordnade rehabiliteringen skall kunna uppnås, dvs. att återställa eller öka den enskildes funktions- och arbetsförmåga, krävs att det skapas en struktur av rehabiliteringsaktiviteter som motsvarar målgruppens behov. Detta ställer krav på ett analys- och utvecklingsarbete med syfte att åtgärda aktuella problem och flaskhalsar. Analys- och utvecklingsarbetet kan leda till åtgärder såsom resursförstärkningar liksom inrättande av särskilda projekt med utgångspunkt från målgruppens behov och det gemensamma ansvaret.

Regeringen anser att de åtgärder som kan bli aktuella skall ligga inom de samverkande parternas samlade ansvarsområde, dvs. inom någon av de samverkande parternas ansvarsområde eller i gränslandet mellan dessa parternas ansvarsområde. Emellertid får de medel som avsätts för finansiell samordning inte användas på ett sätt som strider mot de likställighetsprinciper som gäller för samverkansparternas verksamhet (se avsnitt 6.2.7). Detta innebär bl.a. att de samordnade resurserna inte får användas för att ge personer i målgruppen sjukvård, om detta medför att andra personers vårdbehov får stå tillbaka. Vidare måste det landsting som deltar i finansiell samordning alltjämt erbjuda en sjukvård som står i överensstämmelse med bestämmelserna i hälso- och sjukvårdslagen (1982:673, HSL). Regeringen vill framhålla att ett landstings medverkan i finansiell samordning naturligtvis inte får medföra att man frångår HSL:s bestämmelser om sjukvård såvitt gäller vårdbehövande som inte ingår i målgruppen för finansiell samordning. Deltagande i finansiell samordning får inte ske på bekostnad av andra personers rätt till sjukvård.

Regeringen vill understryka att medlen inom den finansiella samordningen inte heller får användas för att täcka kostnader för försörjnings-

stöd. Kostnader för försörjningsstöd skall finansieras på sedvanligt sätt av den huvudman som beviljar förmånen.

Regeringen anser att det är av särskild vikt att åtgärderna utvärderas så att det skapas förutsättningar för kontinuerlig återkoppling och utveckling av insatser som krävs för att återställa eller öka den enskildes arbets- och funktionsförmåga.

Avslutningsvis vill regeringen lämna några konkreta exempel på möjliga utvecklingsinsatser inom ramen för den finansiella samordningen.

- Kartläggning och analys av behov, problem och flaskhalsar i de olika systemen med syfte att utveckla och skapa en struktur för de insatser som kan bedrivas inom ramen för den finansiella samordningen.

- Utveckling och implementering av metoden gemensam individuell handlingsplan. Om berörda aktörer tillsammans med den enskilde i ett tidigt skede kan utforma en gemensam handlingsplan som tydligt anger såväl målsättning som vilka åtgärder respektive samverkanspart skall vidta, skapas förutsättningar för en effektiv och funktionell rehabiliteringsprocess. Planeringsarbetet genomförs av den enskilde tillsammans med dennes befintliga nätverk, dvs. hälso- och sjukvårdspersonal samt handläggare från berörda myndigheter med ansvar för olika steg i rehabiliteringsprocessen. Vid komplexa frågeställningar kan ansvaret för den gemensamma planeringen övergå till specialiserade arbetsgrupper (samarbets- eller bedömarteam) bestående av personal från de aktuella verksamheterna. Det är mycket angeläget att arbetet präglas av delaktighet och samtycke från den enskilde. Samarbets- eller bedömarteam kan rätt använda vara ett utmärkt sätt att hjälpa den enskilde i hans eller hennes rehabilitering. Detta arbetssätt kräver dock ett ytterst professionellt förhållningssätt från myndigheternas sida för att undvika att enskilda individer känner att de hamnar i underläge i förhållande till myndigheterna. Det är också viktigt att myndigheterna är medvetna om att detta sätt att arbeta inte passar alla individer och att man måste visa en stor lyhördhet för individens önskemål och behov

- Utbildnings- och informationsinsatser med fokus på att förbättra samarbetet mellan olika personalgrupper samt klarlägga respektive aktörs uppdrag och ansvar inom ramen för den samordnade planeringen.

- Finansiering och utveckling av särskilda insatser eller projekt såsom kombinerade arbetsträningsverksamheter för långtidsarbetslösa, långtids-sjukskrivna och personer med sociala problem. För dessa projekt kan samverkansparterna behöva samlokalisera personalresurser samt anställa projektledare.

- Vid behov förstärka verksamheterna med extra personalresurser, till exempel rehabiliteringssamordnare vid försäkringskassan, arbetsterapeut vid arbetsförmedlingen eller kurator vid vårdcentralen.

- Uppföljning och utvärdering av genomförda åtgärder för ställningstagande till hur rehabiliteringsarbetet för den aktuella målgruppen kan och bör utvecklas vidare.

## 6.2.4 Samverkande parter

**Regeringens förslag:** Finansiell samordning skall kunna ske mellan en försäkringskassa, ett landsting, en länsarbetsnämnd samt en eller flera kommuner. För att finansiell samordning skall få bedrivas måste en försäkringskassa, en länsarbetsnämnd, ett landsting och minst en kommun delta.

**Departementspromemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser är mycket positiva till en fyrpartssamordning, som omfattar även länsarbetsnämnden. Däremot anser ett antal remissinstanser att det inte bör krävas att samtliga fyra parter deltar, för att finansiell samordning skall kunna komma till stånd.

*Arbetsmarknadsstyrelsen* anför att konstruktionen med finansiell samordning innebär svårigheter att förena AMV:s arbetsmarknadspolitiska uppdrag med de uppdrag och mål som beslutas i samordningsförbundets styrelse. *Landstingsförbundet* och *Svenska kommunförbundet* anser det vara viktigt att även länsarbetsnämnden blir en likvärdig part i samordningsförbundet. Men förbunden ifrågasätter att fyra parter i alla lägen måste ingå för att den finansiella samordningen ska komma till stånd. De anser att det är viktigt att en aktör inte kan hindra möjligheten till finansiell samordning. *Försäkringskassaförbundet* anför att möjligheten till finansiell samordning bör ses som ett komplement till samverkansmöjligheter enligt Frisam-lagstiftningen, vilken inte kräver att samtliga parter ingår. *Östergötlands läns allmänna försäkringskassa* anför att förslaget att samtliga aktörer skall delta i finansiell samordning, till skillnad från Frisam, kan stoppa möjligheterna för finansiell samordning. *Västra Götalands läns allmänna försäkringskassa* tillstyrker förslaget att finansiell samordning kräver att samtliga fyra parter deltar. *Beställarförbundet 4 S i Stenungsund* och *Beställarförbundet Delta på Hisingen* understryker vikten av att alla fyra parter företräds i den föreslagna finansiella samordningen, medan *Beställarförbundet Fyrverkeriet i Laholm* ifrågasätter nödvändigheten av att alla fyra parter måste ingå i samordningsförbundet

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt riksdagens ställningstagande bör förslaget om en finansiell samordning omfatta socialförsäkringen, hälso- och sjukvården, socialtjänsten och arbetsmarknadsmyndigheterna. De tre förstnämnda politikområdena ingår i Socsam-försöken, vars samverkansparter utgörs av den allmänna försäkringskassan, sjukvårdshuvudmannen och kommunen. Arbetsmarknadsmyndigheterna ingår emellertid inte i försöksverksamheten enligt Socsam. Däremot förekommer att länsarbetsnämnden medverkar via separat avtal på Frisam-basis.

Regeringen konstaterar att i den finansiella samordningen skall som samverkansparter kunna ingå i vart fall de parter som omfattas av Socsam, dvs. försäkringskassa, sjukvårdshuvudman och kommun. Enligt riksdagens ställningstagande bör emellertid även arbetsmarknadsmyndigheterna ha möjlighet att ingå i den finansiella samordningen.

Det finns emellertid, som regeringen redan nämnt i avsnitt 6.1.2, särskilda komplikationer med att åstadkomma en lösning som innebär att

arbetsmarknadsmyndigheterna (dvs. på lokal nivå länsarbetsnämnden) kan delta i den finansiella samordningen på lika villkor som övriga samverkande parter. Detta sammanhänger bl.a. med att Arbetsmarknadsverket är organiserat så att detta på lokal och regional nivå väsentligen är tjänstemannastyrt, medan de andra huvudmännen på motsvarande nivå har ett starkt inslag av politikerstyrning. Med hänsyn till att den finansiella samordningen syftar till att den enskilde skall uppnå förmåga till eget förvärvsarbete, finns det enligt regeringens mening emellertid starka skäl för att länsarbetsnämnden skall delta i den finansiella samordningen. Arbetsmarknadsverket är en väsentlig aktör, om syftena med den finansiella samordningen skall kunna uppnås.

Möjligheten för flera kommuner att delta i ett Socsam-försök infördes 1998. Skälet härför var att det fanns starka önskemål om att inom ramen för Socsam-lagen kunna bedriva försöksverksamhet mellan en försäkringskassa, ett landsting och *flera* kommuner. En sådan försöksverksamhet skulle enligt vad regeringen då uttalade kunna vara möjlig för ett försäkringskasse- respektive landstingsområde som består av kommuner med relativt få invånare. Det bedrevs försöksverksamhet inom områden som omfattade både stadsdelar med många invånare och enskilda kommuner med relativt få invånare. Regeringen ansåg då att det inom försöksverksamhetens ram borde vara möjligt även med en större regional försöksverksamhet där inte endast befolkningsunderlaget och relativt lokala förhållanden var av intresse utan även de geografiska förutsättningarna (prop. 1997/98:41, s. 105).

Regeringen anser att motiven för att flera kommuner skall kunna ingå i ett försöksområde fortfarande har bärkraft. Antalet personer i målgruppen för kommuner med relativt få invånare kan vara begränsat, vilket talar för att flera kommuner bör kunna ingå i en och samma finansiella samordning.

En annan fråga är om samtliga fyra parter måste delta för att en finansiell samordning skall komma till stånd. En sådan ordning kan på det lokala planet naturligtvis göra det svårare att få till stånd en finansiell samordning, eftersom en aktör kan hindra samordningen. Å andra sidan anser regeringen att en finansiell samordning mellan två eller tre parter har betydligt sämre förutsättningar att bli lika effektiv som en samordning mellan samtliga fyra parter. Med hänsyn till motiven för och syftet med finansiell samordning anser regeringen att fördelarna med ett krav om att samtliga parter skall delta överväga nackdelarna. Samtliga parter är väsentliga för att uppnå en heltäckande samordning för målgruppen. För att undvika att enskilda individer hamnar i en gråzon mellan olika myndigheter behövs därför ett aktivt deltagande från samtliga berörda parter.

Som regeringen anför nedan i avsnitt 7.5.7 kommer ett utträde ur ett samordningsförbund normalt att medföra att förbundet måste likvideras, eftersom finansiell samordning kan bedrivas endast om en försäkringskassa, en länsarbetsnämnd, ett landsting och minst en kommun deltar. Deltar flera kommuner, behöver emellertid ett utträde på den kommunala sidan inte medföra en likvidation, om minst en kommun fortsätter att delta.



## 6.2.5 Geografisk avgränsning

**Regeringens förslag:** Finansiell samordning skall, i enlighet med vad de samverkande parterna kommer överens om, i geografiskt avseende kunna omfatta en eller flera kommuner, som ligger inom samma landstingsområde. Den finansiella samordningen kan även begränsas till att omfatta en del av en kommun.

**Departementspromemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Några synpunkter har inte framförts.

**Skälen för regeringens förslag:** Den finansiella samordningen kommer att bedrivas för den målgrupp som är bosatt inom ett visst geografiskt område – ett samordningsområde.

I likhet med Socsam-försöken bygger den finansiella samordningen på att det finns ett lokalt inflytande över de frågor kring vilka man skall samverka. Med hänsyn till bl.a. att såväl de demografiska förhållandena som organisationen av den offentliga förvaltningen skiftar mellan olika kommuner och regioner måste det enligt regeringens bedömning finnas en flexibilitet, när det gäller att bestämma samordningsområdet.

En samverkan blir lättare att genomföra om antalet samverkansparter hålls på en hanterlig nivå. För att begränsa antalet samverkansparter bör ett samordningsområde inte kunna omfatta ett större område än ett landstingsområde. I annat fall skulle flera försäkringskassor, flera sjukvårdshuvudmän och flera länsarbetsnämnder kunna ingå i ett samordningsområde. För att erhålla en hanterbar organisation kan det å andra sidan för parterna finnas anledning att inte låta ett samordningsområde omfatta allt för många kommuner. Det är emellertid de samverkande parterna som har bäst möjligheter att avgöra hur många kommuner som samordningen skall omfatta.

För att hålla samordningsområdenas storlek på en mer hanterlig nivå i tätbefolkade områden samt upprätthålla ett lokalt inflytande bör å andra sidan, på motsvarande sätt som inom Socsam-försöken, ett samordningsområde i geografiskt hänseende kunna avse endast en kommun. Beroende på de lokala förhållandena bör emellertid området för ett samordningsområde även kunna begränsas till en del av en kommuns område (kommundel).

Med hänsyn till att försäkringskassans och arbetsförmedlingens indelning i lokalkontor inte alltid stämmer överens med indelningen i kommuner eller kommundelar, bör det ankomma på de samverkande parterna att själva bestämma vilket område en finansiell samordning skall täcka in. Det är nämligen främst på det lokala planet som man kan bedöma vilken indelning som är mest ändamålsenlig.

## 6.2.6 Frivillighet – finansiell samordning som ett alternativ till Frisam

**Regeringens förslag:** Det skall vara frivilligt för parterna att ingå i en finansiell samordning.

**Departementspromemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Riksrevisionsverket* anser att frivilligheten i reformen riskerar att urholka det genombrott i samverkansformer och ökad effektivitet som den föreslagna reformen skulle kunna medföra. Verket anför det knappast är troligt att de aktörer som hittills inte velat ingå i Frisam kommer att välja det mer krävande samarbetet inom ramen för den finansiella samordningen. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* anser att det är önskvärt med möjlighet till samarbete på frivillig basis mellan olika parter som arbetar med samma eller liknande insatser mot en gemensam målgrupp. *Landstinget i Östergötland* och *Norrköpings kommun* anser att det inte skall vara frivilligt för försäkringskassan och länsarbetsnämnden att avgöra om man vill delta, eftersom en aktör inte skall förhindra en samordning. *Hallands läns allmänna försäkringskassa* anser att rent principiellt är frivilligt deltagande att föredra, eftersom engagemanget och ansvarstagandet då blir större och mer påtagligt. Dagens samordningsinsatser har enligt kassan inte gett de resultat som förväntades, bl.a. p.g.a av frivilligheten som inneburit att aktörer inte deltagit fullt ut i samordningsförsöken.

**Skälen för regeringens förslag:** Den finansiella samordningen kommer att utgöra ett alternativ till samverkan inom ramen för Frisam. Till skillnad från Socsam utgör samverkan enligt Frisam inte någon försöksverksamhet utan är en del av myndigheternas ordinarie uppdrag. Denna samverkan bedrivs med utgångspunkt från riktlinjerna i propositionen 1996/97:63. De lokala och regionala aktörer som vill ha en formaliserad struktur för samverkan skall emellertid kunna använda sig av den nya lagreglerade formen av finansiell samordning. Detta innebär att det skall vara frivilligt för parterna att ingå i den finansiella samordningen. Samtidigt anger riksdagen att möjligheten till samordningen skall vara permanent och rikstäckande, vilket innebär att det inte skall vara fråga om någon lokal försöksverksamhet såsom inom ramen för t.ex. Socsam. Även med hänsyn till kommuners och landstingskommuners självbestämmanderätt ligger det nära till hands att låta en samordning med statlig verksamhet vara frivillig, om inte starka skäl talar för något annat. Enligt regeringens uppfattning skulle det föra alldeles för långt att i detta sammanhang ålägga kommunerna att ingå i en organisation tillsammans med andra huvudmän.

Det är på det lokala och regionala planet som man lättast kan bedöma i vilka former en samordning eller samverkan kan behöva ske. Som redovisats ovan krävs att samtliga fyra parter deltar för att finansiell samordning skall komma till stånd.

Den omständigheten att det även fortsättningsvis skall vara möjligt att samverka inom ramen för Frisam innebär att det inte är aktuellt med några förändringar med avseende på huvudmannaskapet för de verksamheter samt de förmåner och stöd till enskilda som kan omfattas av Frisam. Därav följer att ett förslag om finansiell samordning inte heller kan innebära några huvudmannaskapsförändringar.

## 6.2.7 Grundläggande principer om likabehandling

**Regeringens förslag:** Nuvarande grundläggande principer om likabehandling av människor skall upprätthållas även inom ramen för en finansiell samordning.

**Departementspromemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Några invändningar har inte framförts.

**Skälen för regeringens förslag:** Till de grundläggande principerna för en huvudmans verksamhet hör bl.a. den allmänna kommunala likställighetsprincipen, som kommer till uttryck i 2 kap. 2 § KL. Där föreskrivs att kommuner och landsting skall behandla sin medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

De övergripande målen för socialtjänsten finns i SoL:s inledande kapitel. Socialtjänsten skall på demokratins och solidaritetens grund främja människors ekonomiska och social trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor samt aktiva deltagande i samhällslivet. Under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation skall socialtjänsten även inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. Vidare är det viktigt att verksamheten bygger på respekt för människans självbestämmande och integritet. Helhetssyn är således en av lagens viktigare grundprinciper. Vidare har kommunen, enligt 2 kap. 2 § SoL, det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver, även om detta inte innebär någon inskränkning i det ansvar som åvilar andra huvudmän. Bestämmelser om den enskildes rätt till bistånd finns i 4 kap. 1 § SoL. Även bestämmelserna i 3 kap. 5 § SoL har betydelse för den enskildes möjligheter att påverka insatserna från socialnämnden. Enligt nämnda bestämmelser skall insatserna utformas och genomföras tillsammans med den enskilde och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan, organisationer och föreningar.

I HSL kommer likabehandlingsprincipen till uttryck i 2 § första stycket där det föreskrivs att målet för hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. År 1997, dvs. efter tillkomsten av Socam-lagen, infördes i nämnda paragraf ett andra stycke, som föreskriver dels att vården skall ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet, dels att den som har det största behovet av hälso- och sjukvård skall ges företräde till vården. Bestämmelserna i andra stycket återspeglar de s.k. människovärdes- och behovssolidaritetsprinciperna.

Även i den lagstiftning som reglerar försäkringskassans verksamhet förekommer krav på likabehandling. Riksförsäkringsverket, som är tillsynsmyndighet för försäkringskassorna, skall enligt 20 kap. 12 § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) verka för att bestämmelserna om den allmänna försäkringen tillämpas likformigt och rättvist.

Någon motsvarande föreskrift om likabehandling förekommer inte i de specialförfattningar som reglerar verksamheten inom Arbetsmarknadsverket. Regeringen har visserligen i skrivelsen Arbetsmarknadsverkets organisation (skr. 2000/01:142, s. 4) gjort vissa uttalanden om bl.a. likabehandling, men detta innebär inte att det finns någon reglerad likabehandlingsprincip inom detta område. Däremot gäller naturligtvis för Arbetsmarknadsverket, liksom för andra förvaltningsmyndigheter, bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen om att en myndighet i sin verksamhet skall beakta allas likhet inför lagen. Detta utgör dock inte samma krav på likabehandling som förekommer i KL och HSL.

Vidare kan nämnas att regeringen i propositionen Ett utvidgat skydd mot diskriminering (prop. 2002/03:65) har lämnat förslag till en ny lag om förbud mot diskriminering. Detta är ett led i genomförandet av EG-direktivet 2000/43/EG om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung samt EG-direktivet 2000/78/EG om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet. Det föreslås en ny diskrimineringsgrund – "religion eller annan trosuppfattning". Diskrimineringsförbud avseende diskrimineringsgrunderna etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning och funktionshinder skall enligt förslaget gälla inom ett antal områden, t.ex. arbetsmarknadspolitisk verksamhet. Dessutom föreslås diskrimineringsförbud avseende etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning i fråga om bl.a. socialtjänsten, socialförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen och hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet. Lagen om förbud mot diskriminering föreslås träda i kraft den 1 juli 2003.

Vidare har en parlamentarisk kommitté i uppdrag (dir. 2002:11) att bl.a. överväga en gemensam lagstiftning mot diskriminering som omfattar alla eller flertalet diskrimineringsgrunder och samhällsområden.

Såsom regeringen har konstaterat finns centrala principer om likabehandling av enskilda personer som huvudmännen har att iaktta i sin verksamhet. Dessa principer är av så grundläggande betydelse att det enligt regeringens uppfattning inte kan komma i fråga att göra avsteg från dem vid införandet av en finansiell samordning. De bestämmelser om likabehandling som gäller skall fortsätta att gälla för huvudmännen även när de är samverkansparter inom en finansiell samordning.

Det bör i detta sammanhang särskilt uppmärksammas att kraven på likabehandling innebär bl.a. att kvinnor har rätt till rehabilitering i samma omfattning som män men utifrån villkor som är anpassade för den enskilda kvinnan.

Genom den finansiella samordningen kommer samverkansparterna att prioritera särskilda insatser för den aktuella målgruppen. Det får emellertid inte vara fråga om att dessa härigenom får tillgång till rehabilitering på bekostnad av övriga grupper som är berättigade till sådana åtgärder. Det är en risk som finns och därför bör detta särskilt studeras i samband

med utvärderingen av den finansiella samordningen. Den finansiella samordningen syftar istället till att underlätta för grupper som redan är i behov av rehabilitering och annat stöd från flera huvudmän att verkligen få sådant stöd. Annorlunda uttryckt skall individerna i målgruppen för den finansiella samordningen prioriteras i den meningen att de nu kan erbjudas det stöd de redan har behov av och är berättigade till, men som de på grund av gränsdragningsproblem mellan aktörerna löper risk att inte få.

### 6.2.8 Medborgarnas insyn och inflytande

**Regeringens förslag:** Medborgarnas nuvarande möjligheter till insyn och inflytande över huvudmännens verksamhet skall omfatta även verksamheten inom den finansiella samordningen.

**Departementspromemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Några synpunkter har inte framförts.

**Skälen för regeringens förslag:** I förarbetena till Socsam-lagen anförde regeringen att det i ett kommunaldemokratiskt perspektiv kunde finnas vissa betänkligheter mot att förlägga ledningen av försöksverksamheten till ett från parterna fristående gemensamt ledningsorgan (prop. 1993/94:205, s. 27). Ett sådant organ skulle komma att ha ett formellt ensambestämmande över de uppgifter som det fått sig tilldelat av parterna och med den lösning som föreslogs valdes de förtroendevalda som verkade i ledningsorganet genom indirekta val. Medborgarna fick därmed ett svagare inflytande över de angelägenheter ledningsorganet skulle handha än vad som annars skulle ha varit fallet. För att minska olägenheterna av detta var det enligt förarbetena viktigt att en från parterna fristående ledning var skyldig att iaktta de grundläggande verksamhetsvillkoren i respektive sektor.

De ovan angivna skälen är enligt regeringens mening relevanta även för det nu aktuella förslaget om finansiell samordning.

Enligt vad som konstateras nedan i avsnitt 7.4 är samordningsförbundet att betrakta som en myndighet. För sådana gäller offentlighetsprincipen.

Med hänsyn till att samordningsförbundet inte skall bedriva myndighetsutövning gentemot enskilda personer torde det inte behövas några särskilda sekretessbestämmelser i den delen. Samma bedömning gjordes i förarbetena till Socsam-lagen. Där gjordes också bedömningen att den sekretess som kan behövas med anledning av upphandling täcktes av bestämmelserna i 6 kap. 2 § och 8 kap. 10 § SekrL, som avser sekretess för anbud m.m. om sekretess hos myndighet för uppgift om affärs- och driftförhållanden för enskilda som trätt i affärsförbindelse med myndigheten (prop. 1993/94:205, s. 33).

Ett väsentligt moment i medborgarens möjligheter till insyn och inflytande är deras möjligheter att till allmän förvaltningsdomstol kunna överklaga de beslut som fattas av ledningsorganet för den finansiella samordningen. Enligt 30 § Socsam-lagen gäller bestämmelserna i 10 kap.

KL i tillämpliga delar i fråga om beställarförbund, vilket innebär bl.a. att medlemmarna i berörda kommuner och landsting kan överklaga ledningsorganets beslut genom laglighetsprövning. Motsvarande skall gälla även inom den föreslagna finansiella samordningen. En förbundsmedlem skall inte kunna överklaga en förvaltningsdomstols beslut att upphäva ett beslut av samordningsförbundet, eftersom tvister mellan förbundsmedlemmar och samordningsförbund skall hanteras enligt förbundsordningen.

## 7 Utformningen av den finansiella samordningen

### 7.1 Allmänna kriterier för finansiell samordning

**Regeringens förslag:** Finansiell samordning i detta sammanhang innebär att de samverkande parterna bidrar med resurser till ett samordningsorgan som är inrättat särskilt för detta samt är delaktiga i beslutsfattandet inom detta organ.

**Departementspromemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Det stora flertalet remissinstanser är positiva till att finansiell samordning innebär att de samverkande parterna bidrar med resurser till ett samordningsorgan och är representerade i detta organs beslutsfattande. *Sveriges läkarförbund* anser att ett nytt samordningsorgan innebär att det inrättas en lokal rehabiliteringsmyndighet och därmed en femte aktör med eget ansvarsområde. Enligt förbundet riskerar eventuella vinster att "ätas" upp av administrativa merkostnader för samordningen. Vidare anser förbundet att det uppstår nya gränsdragningsproblem mellan huvudmännens ansvar och befogenheter. *Riksrevisionsverket* anser att förslaget brister i realism och att det skall göras ytterligare analyser innan det bildas ett nytt samordningsorgan. *EU-projektet Från arbetsrehabilitering till arbetsliv* är starkt kritiska till att skapa ett nytt byråkratiskt politikersammansatt organ vid sidan av de existerande rehabiliteringsorganen.

**Skälen för regeringens förslag:** Riksdagen har i det tillkännagivande som ligger till grund för regeringens förslag till finansiell samordning uttalat att denna möjlighet till samordning skall vara permanent och rikstäckande men utformas med utgångspunkt från bestämmelserna i Socsam-lagen. Försöksverksamheten inom Socsam är konstruerad på så sätt att parterna bidrar med resurser till ett särskilt inrättat ledningsorgan, beställarförbund, samt utser ledamöter och ersättare i detta organ, vilket innebär att de är delaktiga i dess beslutsfattande. Med begreppet finansiell samordning avser regeringen ett övergripande begrepp för den föreslagna samordningen som helhet. Den finansiella samordningen kan sägas ha två aspekter, nämligen en finansiell och en organisatorisk. Den finansiella aspekten innebär att det på ett visst sätt tillskapas ett särskilt ekonomiskt utrymme för samverkan. Denna aspekt benämns fortsättningsvis samordning av resurser.

Den organisatoriska aspekten innebär att det införs en formaliserad struktur med ett särskilt gemensamt fristående organ för att leda eller bedriva den finansiella samordningen. I Socsam-lagen benämns detta organ för ledningsorgan. Emellertid kan detta begrepp vara något missvisande, eftersom detta organ förutom att fatta beslut om den finansiella

samordningen även kan komma att verkställa vissa uppgifter. Vidare kan det nya organet sannolikt behöva ha möjlighet att inrätta ett kansli. Regeringen anser att en lämpligare benämning på detta organ är därför samordningsorgan. Detta kan sedan bestå av en ledningsfunktion och någon stödfunktion.

## 7.2 Resurser för den finansiella samordningen

### 7.2.1 Ekonomisk resultatfördelning

**Regeringens bedömning:** Det är olämpligt att kombinera ett riktäckande system med finansiell samordning med en ekonomisk resultatfördelning mellan samverkansparterna, eftersom det i dag inte finns någon lämplig metod för att beräkna det ekonomiska resultatet av den finansiella samordningen.

**Departementspromemorians bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Några remissinstanser anser att det bör införas ett system för ekonomisk resultatfördelning mellan de samverkande parterna. *Stockholms läns landsting* anser att det går att utse kontrollområden och att en resultatfördelning skall beakta enbart samverkansinsatserna. Även om detta medför svårigheter, vill landstinget påtala att *Haninge* och andra Socsam-områden har funnit sådana former för fördelning som parterna anser vara godtagbara. *Haninge kommun* instämmer i svårigheterna med en resultatfördelning, men anser inte att avsaknaden av kontrollområden utanför den finansiella samordningen påverkar detta. Enligt kommunen bör någon form av resultatfördelning mellan parterna fastslås för varje regional samverkan. *Stockholms läns allmänna försäkringskassa* anser att införandet av någon form av ekonomisk resultatfördelning bör övervägas och pekar på att man inom Socsam löst detta på ett sätt som parterna anser vara tillfredsställande. Även *Socsam i Haninge* anser att det bör övervägas någon form av resultatfördelning.

**Skälen för regeringens bedömning:** Under 1990-talet har samordning av resurser prövats i två försöksverksamheter med finansiell samordning; Finsam och Socsam. Den hittillsvarande finansiella samordningens intentioner kan sägas utgå från tre principer:

1. Genom den finansiella samordningen ges möjlighet till friare resursanvändning genom att medel kan omfördelas mellan de samverkande huvudmännen.
2. Genom den finansiella samordningen ges huvudmännen ett gemensamt kostnadsansvar för de samordnade resurserna.
3. Genom den finansiella samordningen beräknas ett ekonomiskt resultat för de samordnade resurserna som fördelas mellan huvudmännen.

Tanken har varit att genom en finansiell samordning skapa drivkrafter för olika huvudmän att prioritera gemensamma insatser. Avsikten bakom



den ekonomiska resultatberäkningen har varit att skapa ekonomiska incitament för att uppnå en effektiv resursanvändning.

Enligt riksdagens ställningstagande skall erfarenheterna från Finsam, Socsam och Frisam beaktas för att samverkans- och finansieringsformerna skall utformas på bästa sätt. Mot bakgrund av erfarenheterna av finansiell samordning enligt Finsam respektive Socsam framstår det emellertid för närvarande inte som lämpligt att fullt ut tillämpa ovanstående tre principer i ett permanent och rikstäckande system för finansiell samordning.

Regeringen anser att den tredje principen – resultatfördelning – inte går att tillämpa i ett permanent och rikstäckande system för finansiell samordning. Det föreligger enligt regeringens uppfattning avsevärda svårigheter med att utarbeta en jämförelsenorm som kan användas för att på ett rättvisande sätt beräkna ekonomiskt resultat för den finansiella samordningen. Eftersom den finansiella samordningen skall vara rikstäckande går det på lång sikt inte att skapa kontrollområden för att beräkna ett ekonomiskt resultat av den finansiella samordningen. Som kontrollområde kan nämligen användas endast ett område som i demografiska och andra hänseenden är jämförbart med det aktuella samordningsområdet med den viktiga skillnaden att kontrollområdet inte är föremål för finansiell samordning. Ett alternativ vore att jämföra med kostnadsutvecklingen i riket som helhet. En sådan jämförelse innebär emellertid systematiska beräkningsfel, eftersom kostnadsutvecklingen i en kommun kan avvika från kostnadsutvecklingen i riket av andra skäl än att det pågår en finansiell samordning. Det kommer därför med en sådan metod att vara oklart huruvida beräknat ekonomisk utfall verkligen är ett resultat av finansiell samordning eller mer beror på exempelvis demografiska och konjunkturella faktorer. En sådan jämförelsenorm skulle således kunna medföra kostnadsövervältringar mellan de samverkande parterna som inte beror på den finansiella samordningen.

I Socsam-försöken har kostnadsutvecklingen i riket som helhet använts som jämförelse för sjukpenningen. I några av Socsam-försöken har samverkansparterna insett osäkerheten med denna jämförelsenorm och därför helt eller delvis friskrivit sig från att fördela något över- eller underskott sinsemellan.

## 7.2.2 Samordningens omfattning

**Regeringens förslag:** Den finansiella samordningen skall, i enlighet med vad de samverkande parterna kommit överens om, omfatta resurser som skall användas för att finansiera samordnade insatser för den aktuella målgruppen.

Samverkansparterna skall täcka kostnaderna för de åtgärder som vidtas inom ramen för den finansiella samordningen. Samtliga parter skall bidra med lika stora andelar.

De medel den allmänna försäkringskassan bidrar med utgör statens samlade andel i finansiell samordning, dvs. även länsarbetsnämndens andel.

**Regeringens bedömning:** Den allmänna försäkringskassan bör få möjlighet att disponera högst fem procent av de budgeterade kostnaderna för sjukpenning under anslaget 19.1 Sjukpenning och rehabilitering m.m. även till finansiell samordning.

**Departementspromemorians förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** Ett antal remissinstanser anser att det inte skall finnas något krav på att de samverkande parterna skall bidra med lika stora andelar av resurser till den finansiella samordningen utan att parterna själva skall avgöra hur stora andelar de skall bidra med. Vidare anser ett antal remissinstanser att länsarbetsnämnden själv skall bidra med resurser till samordning och att det kan minska länsarbetsnämndens engagemang i samordningen om försäkringskassan skall svara även för länsarbetsnämndens resursandel.

*Kammarrätten i Göteborg* anser att lagtexten bör förtydligas såvitt gäller att försäkringskassan skall bidra även med länsarbetsnämndens andel av samordningen. *Riksförsäkringsverket* tillstyrker förslaget, utom såvitt gäller att försäkringskassans andel skall utgöra statens samlade andel i finansiell samordning och täcka även länsarbetsnämndens andel i samordningen. *Riksrevisionsverket* anser att förslaget ger särskilt Arbetsmarknadsverket för svaga ekonomiska incitament och föreslår därför att det verket skall bidra med egna resurser i den finansiella samordningen. *Statskontoret* anför att de samordnade rehabiliteringsinsatserna kan kosta staten upp till två miljarder kronor om året. För landsting och kommuner tillkommer sammantaget en lika stor summa. Enligt Statskontoret har samverkansparterna inte några garantier för att andra utgifter i gengäld sjunker. Statskontoret anser att det för framgång måste finnas mycket tydliga krav på de statligt finansierade parterna att de måste ta uppgiften högggradigt seriöst, när de går in i samverkan.

*Länsstyrelsen i Östergötlands län* anser att någon begränsning av parternas del i finansiell samordning inte behövs och att parterna kan komma överens om att bidra med olika stora andelar. *Länsstyrelsen Västra Götalands län* påpekar att det föreslagna beloppet motsvarande fem procent av de budgeterade kostnaderna för sjukpenning och

motsvarande belopp från landsting och kommuner kan innebära svårigheter för de kommuner som tillfört nuvarande samordning hela sin sociala budget. *Landstingsförbundet* och *Svenska Kommunförbundet* anser att den begränsade gemensamma ekonomiska insatsen kan innebära att handlingsutrymmet upplevs så snävt och svagt motiverande att en nödvändig finansiell samordning inte kommer till stånd. Vidare ifrågasätts att samtliga aktörer skall vara tvingade att ekonomiskt bidra med lika stora andelar, eftersom det är värdefullt att man lokalt kan komma överens om en annan ekonomisk fördelning. Förbunden uppfattar konstruktionen att statens hela bidrag tas från budgeterade kostnader för sjukpenning som olycklig. *Landstinget i Östergötland* anser att statens bidrag inte bör begränsas till fem procent av medel för sjukpenning och anser heller inte att lagstiftningen ska ange med vilka delar parterna ska delta i den finansiella samordningen. *Finspångs kommun* anser att den finansiella samordningen begränsas starkt genom att statens insats på fem procent sätter ramarna för den gemensamma budgeten och föreslår att parterna själva får utforma en disponibel ram som utgör de direkta samverkansmedlen. Vidare anser kommunen att Arbetsmarknadsverket skall bidra med egna resurser till den finansiella samordningen såsom åtgärdsmedel och aktivitetsstöd. *Göteborgs stad* uppfattar konstruktionen att statens hela bidrag tas från budgeterade kostnader för sjukpenning som olycklig, eftersom den kan innebära en försvagning av arbetsmarknadsmyndigheternas motivation för finansiell samordning. *Kiruna kommun* anser att lösningen av statens finansiering också löser arbetsmarknadsmyndighetens representation och instämmer i att varje myndighet ska gå in med lika stora delar. *Stenungsunds kommun* anser att den begränsade finansiella potten i små och medelstora kommuner kan innebära att handlingsutrymmet upplevs så snävt och svagt motiverande att en nödvändig finansiell samordning inte kommer till stånd.

*Försäkringskasseförbundet* anser att förslaget att Arbetsmarknadsverket inte bidrar med egna medel medför en risk för att arbetsmarknadsmyndigheterna inte upplever sig som en fullvärdig part i den finansiella samordningen, vilket är mycket olyckligt eftersom deras medverkan är av mycket strategisk betydelse för framgång i arbetet med att bryta långvariga beroenden av offentlig försörjning.

*Finspångs beställarförbund* menar att förslaget bör ändras så att det blir möjligt att lägga in befintliga verksamheter i den gemensamma budgeten och peka ut vad som ingår. Förbundet menar också att AMV skall bidra med egna resurser till den finansiella ramen såsom åtgärdsmedel och aktivitetsstöd. Även *Beställarförbundet Fyrverkeriet i Laholm* framhåller vikten av att Arbetsmarknadsverket bidrar med egna resurser och att storleken av respektive parts andel bör avgöras lokalt genom överenskommelser mellan parterna. *Beställarförbundet 4S i Stenungsunds kommun* anser att den begränsade gemensamma finansiella insatsen inte stimulerar små och medelstora kommuner att gå in i finansiell samordning. Man ser dock positivt på att det i författningstexten inte finns någon fastställd procentnivå för parternas insats.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Den finansiella samordningen bör som huvudprincip omfatta de resurser som de samverkande parterna kommer överens om skall användas för att

finansiera samordnande insatser för aktuell målgrupp. Detta innebär att de samverkande parterna skall avsätta resurser till den finansiella samordningen. Parterna får ett gemensamt kostnadsansvar på så sätt att de bidrar med resurser till den finansiella samordningen.

Genom den finansiella samordningen samordnas de resurser som krävs för att täcka kostnaderna för de samordnade insatser. Därvid är det inte på det sättet att vardera part finansierar enbart de insatser som på något mera påtagligt sätt kan anses hänföra sig till den partens ansvarsområde. En parts resurstillskott är således inte öronmärkt för de insatser som avser dennes ansvarsområde.

I den finansiella samordningen skall inte ingå medel avsedda för samverkansparternas verksamheter i sin helhet (t.ex. individ- och familjeomsorg och primärvård). Regeringen anser att en sådan finansiell samordning medför en risk för kostnadsövertalningar som beror på felaktiga ingångsvärden för de samverkande parterna. En finansiell samordning av det slaget kan inte heller anses vara förenlig med renodlingssträvandena inom det förvaltningspolitiska området, dvs. att ansvarsförhållanden mellan olika aktörer skall renodlas och förtydligas. Dessutom finns det inte något behov av att bygga upp ett system för samordning av resurserna för stora delar av huvudmännens verksamheter, när målgruppen för den finansiella samordningen utgör endast cirka fem procent av befolkningen i arbetsför ålder. Den samordning av resurser som regeringen nu föreslås innebär, jämfört med Socsam, en mindre risk för kostnadsövertalningar mellan samverkansparterna. Samtidigt innebär denna en koncentration av den finansiella samordningen, vilket tydliggör parternas gemensamma ansvar för de personer som är i behov av insatser från flera aktörer.

I Socsam-försöket på Hisingen har en likartad modell prövats. Ledningsorganet för Socsam på Hisingen har tilldelats extra medel av huvudmännen för att initiera och finansiera gemensamma insatser. Försäkringskassans bidrag har tagits från sjukpenninganslaget, kommunens bidrag har tagits från stadsdelarnas budget för socialbidrag, medan landstingets bidrag har tagits från en särskild budgetpost. Under år 2002 uppgick dessa medel – den s.k. disponibla ramen – till totalt 60 miljoner kronor. Vardera part bidrog med 20 miljoner kronor. Dessutom bidrog länsarbetsnämnden med cirka 8 miljoner kronor till aktiviteter med arbetsmarknadspolitisk inriktning. Dessa medel ingår däremot inte i den disponibla ramen. Socsam-lagen omfattar nämligen inte länsarbetsnämnden. För att kunna bedriva samverkansinsatser med arbetsmarknadspolitisk inriktning har därför ledningsorganet för Socsam och länsarbetsnämnden ingått ett särskilt samverkansavtal.

En fördel med den nu föreslagna modellen är att det framgår tydligt vad respektive part bidrar med och vad som därmed är de samverkande parternas gemensamma ansvar. En annan fördel är att en part inte riskerar att belastas av en annans ekonomiska underskott. I denna modell fördelas inte något ekonomiskt resultat baserat på kostnadsförändringar för sjukpenning och verksamheter såsom individ- och familjeomsorg och primärvård. Därmed undviks kostnadsövertalningar som beror på omständigheter utanför den finansiella samordningen.

En nackdel med denna modell är att de ekonomiska incitamenten för samverkan bli svagare än när det fördelas enligt ett ekonomiskt resultat. Därmed försvagas sambanden mellan åtgärder och kostnader. Erfarenheterna från Finsam och Socsam visar dock att det i ett permanent system är praktiskt omöjligt att beräkna ett rättvisande ekonomiskt resultat av den finansiella samordningen. Svaga ekonomiska incitament skärper därmed kraven på att åtgärderna inom den finansiella samordningen följs upp och utvärderas. De krav som bör ställas på uppföljning och utvärdering behandlas i avsnitt 7.7.

### *Resursandelar*

Som anförts i det föregående anser regeringen att det skall ligga på samverkansparterna att bestämma hur mycket resurser som skall tillföras den finansiella samordningen. Parterna skall således behålla sina möjligheter att inom den egna verksamheten göra prioriteringar mellan finansiell samordning och övrig verksamhet.

Emellertid anser regeringen att de samverkande parterna bör bidra med lika mycket resurser (dvs. lika andelar). En sådan princip förenklar avsevärt när man skall bestämma resursinsatsen till den finansiella samordningen. Därmed undviks särskilda regler för att avgöra respektive parts resursinsats. Sådana regler skulle förmodligen vila på en osäker fördelningsprincip om vem som egentligen har störst kostnadsansvar. Att parterna bidrar med lika andelar stimulerar dessutom ett gemensamt ansvarstagande, eftersom samtliga parter bidrar med en väsentlig del av samordningsresurserna. Dessutom anser regeringen att staten inte bör svara för mer än hälften (dvs. två fjärdedelar) av resurserna för finansiell samordning. Ett alternativ vore att begränsa statens andel av resurserna till högst hälften och låta övriga parter svara för en större andel. Det finns enligt regeringen emellertid inte tillräckliga skäl för att införa en sådan ordning. I det i avsnitt 7.5 föreslagna samordningsorganet kommer parterna att vara likvärdiga parter med lika rösträtt, vilket också talar för att de skall bidra med lika mycket resurser.

Om det i en finansiell samordning ingår flera kommuner tillsammans med ett landsting, en försäkringskassa och en länsarbetsnämnd, ligger det nära till hands att i finansiellt hänseende betrakta kommunerna som en part i den finansiella samordningen. I sådana fall skall kommunerna komma överens om hur mycket resurser som respektive kommun skall bidra med till den finansiella samordningen. När de bestämmer sina resursinsatser har kommunerna att beakta att de använder sina skattemedel på ett sådant sätt som är förenligt med den kommunala kompetensen. De har att bedöma bl.a. om den resursinsats de gör i en finansiell samordning får en gynnsam effekt på kommunens ekonomiska förhållanden.

Det kan nämnas att Samverkansutredningen (SOU 2000:114) har angett att en kostnadsfördelning som inte står i proportion till de uppgifter som respektive huvudman har lagt på en gemensam nämnd kan strida mot en del av den kommunala kompetensen enligt 2 kap. 1 § KL. Regeringen delar den bedömningen. I nämnda bestämmelse anges att en kommunal åtgärd skall vara av allmänt intresse för medlemmarna i kom-

munen eller landstinget. Enligt motiven till bestämmelsen (prop. 1990/91:117, s. 146f.) får allmänintresset bedömas med utgångspunkt i om det är lämpligt, ändamålsenligt, skäligt osv. att kommunen eller landstinget befattar sig med angelägenheten.

#### *Medel för försäkringskassornas och arbetsmarknadsmyndigheternas medverkan*

Med avseende på den föreslagna modellen för samordning av resurser väcks frågan hur, dvs. med vilka anslag, försäkringskassorna och arbetsmarknadsmyndigheterna skall finansiera sin del av verksamheten. I enlighet med det kommunala självstyret avgör kommuner och landsting själva hur de väljer att finansiera den gemensamma verksamheten.

Erfarenheterna från Frisam och Socsam visar att målgruppen för samverkan och samordnade insatser i regel behöver stöd under en längre period. För att uppnå positiva resultat anser regeringen att det är viktigt att skapa struktur och kontinuitet för dessa insatser. Varaktiga möjligheter att avsätta resurser för denna verksamhet är en förutsättning för att kunna bedriva en långsiktig samverkan. Den finansiella samordningen syftar till att underlätta en sådan samverkan.

Från och med den 1 januari 2003 får högst fem procent av de budgeterade utgifterna för sjukpenning användas för samverkan inom rehabiliteringsområdet (Frisam). Dessa medel får utgöra statens samlade andel för finansiering av samverkan och skall stå i proportion till statens samlade ansvar för åtgärder för den grupp som samverkan riktar sig till. Det innebär att i de fall både försäkringskassan och länsarbetsnämnden deltar i ett samverkansprojekt enligt Frisam, svarar försäkringskassan för statens andel av kostnaderna. Regeringen anser att försäkringskassornas möjlighet att disponera högst fem procent av de budgeterade utgifterna för sjukpenning för samverkan enligt Frisam bör omfatta även den finansiella samordningen. Mot bakgrund av att dessa medel får utgöra statens samlade andel för samverkan enligt Frisam är det regeringens uppfattning att samma princip måste gälla för samverkan inom ramen för finansiell samordning. Arbetsmarknadsmyndigheternas finansiella medverkan och resursandel finansieras således med medel från sjukförsäkringen. Detta innebär att högst fem procent av de budgeterade utgifterna för sjukpenning får disponeras för samverkan antingen enligt Frisam eller finansiell samordning. Försäkringskassan och länsarbetsnämnden avgör var för sig om de vill samverka enligt Frisam eller finansiell samordning.

För finansiell samordning krävs emellertid att fyra parter deltar. I resurshänseende likställs således Frisam och finansiell samordning.

Det kan naturligtvis inte på förhand avgöras om fem procent av de budgeterade utgifterna för sjukpenning utgör en rimlig omfattning av statens resurser för att bedriva finansiell samordning. Som jämförelse kan nämnas att i Socsam-försöket på Hisingen disponerades 17 miljoner kronor från sjukpenninganslaget för finansiell samordning under år 2000, vilket motsvarade tre procent av budgeterade kostnader. I Finsam-försöken fick högst tio procent av de beräknade kostnaderna för sjukpenning och rehabiliteringsersättning disponeras för olika typer av insatser i syfte att minska sjukpenningkostnaderna. Mellan en och två procent

användes. Mot bakgrund av dessa erfarenheter och med hänsyn till att fem procent av de budgeterade utgifterna för sjukpenning skall avse resursinsatsen för både försäkringskassan och länsarbetsnämnden kan enligt regeringens uppfattning detta ge en rimlig omfattning av resurser för finansiell samordning. Den disponibla ramen måste bli föremål för noggrann uppföljning och om denna uppföljning indikerar att ramen är för snäv, så bör den kunna vidgas. Samtidigt bör man också följa upp utfallet resurserna fördelning mellan de samverkande parterna.

De långtidssjukskrivna är en av flera viktiga målgrupper för de insatser som kommer att bedrivas genom den finansiella samordningen. Eftersom de långa sjukfallen står för en stor del av sjukpenningkostnaderna bör ett effektivt arbete med samordnade rehabiliteringsinsatser för denna grupp medföra kostnadsminskningar för sjukförsäkringen. Det går dock inte att bortse från att det finns en osäkerhet huruvida de satsningar som görs betalar sig genom att sjukskrivningskostnaderna minskar i motsvarande omfattning. Om så inte sker uppstår ett underskott på sjukpenninganslaget och staten måste då skjuta till ytterligare medel. Regeringen anser därför att statens bidrag till den finansiella samordningen skall begränsas till högst fem av procent av budgeterade utgifter för sjukpenning.

#### *Fördelning av medel*

Möjligheten att få disponera sjukförsäkringsmedel (anslaget för sjukpenning) till rehabiliteringsinsatser är en av grundprinciperna bakom den finansiella samordning som har prövats i Finsam- och Socsam-försöken och det som vanligen avses med finansiell samordning i den politiska debatten. Socialförsäkringsutskottet föreslog i sitt betänkande 2001/02:SfU18 t.ex. att en försäkringskassa skall få disponera upp till 10 procent av de beräknade kostnaderna för sjukpenning och rehabiliteringsersättning i syfte att motverka sjukskrivning och åstadkomma ökad hälsa. Tanken är att skapa möjlighet för försäkringskassorna att avsätta resurser till rehabiliteringsinsatser om det finns behov av det.

Som ett incitament för försäkringskassorna att satsa resurser på insatser som förväntas minska ohälsan och sjukskrivningarna bör sjukpenninganslaget fördelas på de 21 allmänna försäkringskassorna. Detta innebär att RFV fördelar de medel för sjukpenning som avsatts under anslaget 19:1 Sjukpenning och rehabilitering m.m. anslagspost 1.1. I samband med denna fördelning skall som villkor anges att respektive försäkringskassa får använda högst fem procent av dessa medel för finansiell samordning och samverkan enligt Frisam. Därmed får försäkringskassorna, med beaktande av de beräknade utgifterna för sjukpenning, ta ställning till hur mycket medel som man är beredd att avsätta för rehabiliteringsinsatser i syfte att minska sjukpenningkostnaderna.

Regeringen vill framhålla att denna konstruktion naturligtvis inte påverkar den enskilde försäkrades rätt att få sjukpenning. Eftersom sjukförsäkringen regleras genom en rättighetslagstiftning skall sjukpenning utbetalas till den försäkrade, om han eller hon uppfyller kraven härför enligt AFL. Om de anslagna medel som fördelats är förbrukade innan budgetårets slut, måste den allmänna försäkringskassan rekvirera ytter-

ligare medel via RFV. I samband med denna rekvisering bör redovisas hur de förbrukade medlen fördelats på utbetalning av sjukpenning respektive resurser för finansiell samordning och samverkan enligt Frisam.

### 7.3 Ledningen för den finansiella samordningen

**Regeringens förslag:** Ledningen för den finansiella samordningen skall förläggas till ett för samverkansparterna gemensamt men självständigt samordningsorgan.

Ett samordningsorgan skall besluta om på vilket sätt de medel som är disponibla för finansiell samordning skall användas samt besluta om mål och riktlinjer för den finansiella samordningen.

Ett samordningsorgan skall finansiera de aktiva åtgärder och rehabiliteringsinsatser som de samverkande parterna tillhandahåller inom ramen för den finansiella samordningen.

Ett samordningsorgan skall stödja samarbetet mellan de samverkande parterna, t.ex. genom att bistå bedömargrupper, som de samverkande parterna svarar för. Däremot skall samordningsorganet inte besluta om förmåner till eller rättigheter för enskilda eller i övrigt vidta åtgärder som innefattar myndighetsutövning eller tillhandahållande av tjänster avsedda för enskilda.

Ett samordningsorgan skall kunna anställa personal. Samordningsorganets ärenden kan beredas antingen av en beredningsgrupp som samverkansparterna svarar för tillsammans eller av samordningsorganets egen personal.

Ett samordningsorgan skall svara för uppföljning och utvärdering av de insatser som bedrivs inom ramen för den finansiella samordningen.

Ett samordningsorgan skall upprätta budget och årsredovisning för sin verksamhet.

Ett samordningsorgans verksamhet skall granskas av revisorer.

**Departementspromemorians förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser är positiva till att det inrättas ett för samverkansparterna gemensamt men självständigt samordningsorgan. *Riksförsäkringsverket* tillstyrker att ledningen för den finansiella samordningen förläggs till ett för de samverkande parterna gemensamt men självständigt samordningsorgan. *Linköpings universitet* anser att det saknas en belysning av vilka organisatoriska förhållanden som krävs för att stöda samverkansprocessen. *Arbetsmarknadsstyrelsen* är avvisande till konstruktionen med ett fristående ledningsorgan för en finansiell samordning. Enligt verket innebär konstruktionen svårigheter för verket att förena det arbetsmarknadspolitiska uppdraget med de uppdrag och mål som beslutas av ett samordningsorgan.

*Sveriges Läkarförbund* anser att det nya samordningsorganet innebär i praktiken att det inrättas en lokal ”rehabiliteringsmyndighet” och därmed en femte aktör med eget ansvarsområde på rehabiliteringsområdet, vilket



medför en risk för att eventuella vinster från samordningen kommer att "ätas" upp av administrativa merkostnader för samordningen.

*Beställarförbundet 5 S i Grästorps* tillstyrker förslaget med undantag för begränsningen att samordningsorganet inte skall vidta åtgärder som innefattar "tillhandhållande av tjänster avsedda för enskilda". Förbundet anser att det är viktigt att samordningsorganet kan besluta om formerna för och omfattningen av "tillhandahållandet av tjänster avsedda för enskilda". *Huddinge kommun* anför att samordningsorganet kan upphandla åtgärder från såväl externa aktörer som de samverkande parterna, men att det inte framgår av promemoriaförslaget om detta skall ske utan att formell upphandling. *Hovrätten för övre Norrland* anför att förslaget torde innebära att samordningsorganet vid upphandling utgör en upphandlande enhet enligt 1 kap. 5 och 6 §§ lagen om offentlig upphandling och att eventuella skadeståndsanspråk skall riktas mot samordningsorganet som part.

**Skälen för regeringens förslag:** Ledningen för den finansiella samordningen bör enligt regeringens mening förläggas till ett särskilt inrättat samordningsorgan. Detta motsvarar bäst den ordning som förekommer inom Socsam och som skiljer denna från samverkan enligt Frisam. Det övergripande uppdraget för ett samordningsorgan är att på olika sätt skapa goda förutsättningar för samverkan mellan de parter som väljer att samverka inom ramen för finansiell samordning. Detta uppdrag kan sägas bestå av två olika slags uppgifter.

I det ena slaget av uppgifter ingår att samordningsorganet skall kunna fatta vissa beslut och ansvara för vissa förvaltningsuppgifter. Dessa uppgifter tillhör den mer formella sidan av samordningsorganets uppdrag.

Det andra slaget av uppgifter innebär att samordningsorganet på olika sätt skall bidra till och underlätta för parterna att samverka och uppnå en helhets- och samsyn i arbetet med att erbjuda olika former av stöd och rehabiliteringsinsatser till de personer som ingår i målgruppen för den finansiella samordningen.

### **7.3.1 Beslut och ansvar**

Ett syfte med den finansiella samordningen är att underlätta samverkan mellan de samverkande parterna. Som ett moment i den finansiella samordningen ingår samordning av resurser (se avsnitt 7.2). Detta innebär bl.a. att samverkansparterna ställer resurser till förfogande för finansiering av åtgärder, som ligger inom de samverkande parternas samlade ansvarsområde. Det rör sig om åtgärder som skall återställa eller förbättra funktions- eller arbetsförmågan hos personer som ingår i målgruppen för den finansiella samordningen.

### **En gemensam och självständig beslutsfunktion**

För att uppnå en effektiv ordning för denna samverkan anser regeringen att det skall införas en för samverkansparterna gemensam men samtidigt självständig beslutsfunktion för de resurser som ingår i den finansiella

samordningen. Detta ligger i linje med principerna bakom Socsam-lagstiftningen. Denna beslutsfunktion skall förläggas till ett samordningsorgan. Med gemensam beslutsfunktion avses att samverkansparterna skall vara representerade på visst sätt i ledningen för samordningsorganet. Det förhållandet att beslutsfunktionen är självständig innebär att samordningsorganet fattar beslut i eget namn.

En primär uppgift för samordningsorganet kommer således att bli att ansvara för de resurser som överförs till den finansiella samordningen. Samordningsorganet skall besluta om på vilket sätt de medel som är disponibla för finansiella samordning skall användas. I detta ligger att bestämma om resursernas användning på en aggregerad nivå såvitt gäller åtgärder som riktar sig till målgruppen. Samordningsorganet beslutar t.ex. om vilka slags rehabiliteringsinsatser som skall finansieras med de samordnade resurserna. Detta innebär också att samordningsorganet kan besluta att finansiera och låta genomföra t.ex. kartläggningar av målgruppens omfattning och dess stödbehov.

I sammanhanget kan nämnas att samordningsorganets beslut skall, liksom ledningsorganets beslut inom Socsam-försöken, kunna överklagas i den ordning som gäller enligt 10 kap. KL, dvs. förvaltningsdomstol skall kunna göra en laglighetsprövning.

### **Finansiering av åtgärder**

Den centrala uppgiften för samordningsorganet är att finansiera olika slags åtgärder som skall underlätta för personer i målgruppen att uppnå förmåga till eget förvärvsarbete. Det bör påpekas att samordningsorganet inte skall fatta beslut om att finansiera insatser i det enskilda fallet. Samordningsorganet kan utifrån den analys man gör av målgruppen och dess stödbehov göra en behovsprioritering och på grundval av denna besluta om finansiering av tjänster och rehabiliteringsinsatser, som skall erbjudas målgruppen. Huvuduppgiften för samordningsorganet är att samordna de samverkande parternas resursinsatser med avseende på åtgärder som riktar sig till målgruppen, vilket innebär att det är de samverkande parterna som svarar för rehabiliteringsinsatserna. Dessa har, liksom idag ett kvalitetsansvar för de insatser som man beviljar enskilda personer. De samverkande parterna kan i samma omfattning som i dag i sin tur välja att upphandla tjänster eller insatser, som man sedan beviljar enskilda personer. Däremot ankommer det inte på samordningsorganet att svara för offentlig upphandling av insatser eller andra aktiva åtgärder som riktar sig till enskilda personer. Dess uppgift är i stället att genom finansiering samordna parternas resursanvändning med avseende på målgruppen för samordningen. Samordningsorganet kan således låta en av de samverkande parterna utföra en viss insats mot att samordningsorganet svarar för dess finansiering. På så sätt blir det lättare för en part att svara för insatser som riktar sig till personer som uppfattas befinna sig i en gråzon mellan de samverkande parterna. Detta förutsätter att det ingås en överenskommelse om detta med samverkansparten. Samordningsorganet har inte befogenhet att ålägga en samverkanspart eller någon annan att vidta en viss åtgärd. En sådan beslutsbefogenhet skulle

enligt regeringens uppfattning på ett oacceptabelt sätt begränsa t.ex. den kommunala självstyrelsen.

Däremot avgör samordningsorganet vilka slags åtgärder som skall förekomma inom den finansiella samordningen men får, som nämnts, sedan ingå avtal med den samverkanspart som skall svara för utförandet. När det gäller rehabiliteringsinsatser och andra aktiva insatser till enskilda personer i målgruppen är det endast den ansvariga samverkansparten som kan göra en upphandling enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Detta gäller i samma omfattning som idag. Ett samordningsorgan kan endast finansiera dessa insatser som den samverkande parten tillhandahåller och ansvar för.

Ett samordningsorgan kan i och för sig en utgöra sådan upphandlande enhet som avses i lagen om offentlig upphandling. Bestämmelserna om offentlig upphandling kan bli tillämpliga för ett samordningsorgan, om detta gör inköp av t.ex. kontorsmaterial, om man därvid överskrider beloppsgränserna för direktupphandling. Samordningsorganet bör i enlighet med 6 kap. 2 § lagen (1992:1528) om offentlig upphandling fastställa riktlinjer för direktupphandling. Däremot ligger det utanför samordningsorganets kompetens att köpa in rehabiliteringsinsatser eller liknande åtgärder, eftersom dessa, som nämnts i det föregående, tillhandahålls av de samverkande parterna, medan samordningsorganet kan finansiera de av dessa åtgärder som ligger inom den finansiella samordningen.

De samordnade resurserna skall kunna användas för sådana slags insatser som ligger inom de samverkande parternas samlade ansvarsområde. Avgörande för vilka åtgärder som kan finansieras av samordningsorganet är om insatserna är förbehållna personer i målgruppen för finansiell samordning.

### **Administration och arbetsgivaransvar**

Samordningsorganet kan behöva anställa personal för olika uppgifter, t.ex. för egen administration (t.ex. inrättande av kansli som kan bistå samordningsorganets ledning i olika hänseenden) samt projektledning. Det kan även handla om att bidra med medel för extra personalresurser, t.ex. rehabiliteringssamordnare vid försäkringskassan (se avsnitt 6.2.3). Samordningsorganets arbetsgivaransvar skall dock begränsas till den egna administrationen. Med hänsyn till att de samverkande parterna skall behålla sitt huvudmannaskap för förmåner och stöd till enskilda personer, skall de ha kvar arbetsgivaransvaret för den personal som handhar dessa uppgifter. I annat fall kan det uppstå gränsdragningsproblem gentemot huvudmannens ansvar för de enskilda personerna i målgruppen. Om samordningsorganet skulle svara för personalresurser inom rehabiliteringsverksamhet eller annan stödjande verksamhet genom att anställa personal, skulle detta innebära att man tillskapar en särskild rehabiliteringsmyndighet, vilket inte är avsikten med den finansiella samordningen. Det skall, som tidigare har nämnts, inte i detta sammanhang övervägas några huvudmannaskapsförändringar.

## **Budget och årsredovisning**

Samordningsorganet skall upprätta budget och årsredovisning för såväl den egna administrativa verksamheten som åtgärderna inom den finansiella samordningen. Samordningsorganets verksamhet skall granskas av revisorer (se nedan avsnitt 7.6).

## **Uppföljning och utvärdering**

De insatser som bedrivs inom ramen för finansiell samordning bör, enligt regeringens uppfattning, bedömas och värderas utifrån de gemensamma samverkansmålen, dvs. de mål som samordningsorganet anger för sin verksamhet. Uppföljning och utvärdering skall således vara en prioriterad uppgift för samordningsorganet.

Enligt budgetlagen (lag [1996:1059] om statsbudgeten) skall regeringen för riksdagen redovisa de mål och resultat som uppnås på olika verksamhetsområden. Vidare är regeringen skyldig att noga följa hur statens inkomster, utgifter och upplåning utvecklas i förhållande till budgeterade belopp. Likaså medför systemet med utgiftstak för staten ett behov av löpande månadsvis utgiftsuppföljning. Det är därför nödvändigt att nationella mål och resultatindikatorer utvecklas och fastställs för de statliga medlen. Det är av stor vikt att det finns ett välfungerande uppföljningssystem på nationell nivå, när den finansiella samordningen påbörjas.

### **7.3.2 Samverkansbefrämjande åtgärder**

Det ligger enligt regeringen i sakens natur att det bör ankomma på samordningsorganet att på olika sätt stimulera till ett samarbete på handläggarnivå mellan samverkansparterna samt i övrigt underlätta sådant samarbete. Det handlar inte bara om att på övergripande nivå meddela riktlinjer för samverkan utan ett samordningsorgan skall även, genom att förankra behovet av samverkan hos respektive samverkande part, kunna underlätta för dessa att på handläggarnivå samråda i individärenden. Emellertid skall samordningsorganet, som tidigare har framhållits, varken bevilja enskilda personer insatser, förmåner eller ta del av enskildas personliga förhållanden. Samordningsorganet skall heller inte fatta beslut om huruvida en person är att hänföra till målgruppen för finansiell samordning. Däremot skall det på olika sätt verka för att samverkansparterna tillsammans inrättar samrådsgrupper. Det är emellertid samverkansparterna tillsammans som skall ansvara för dessa grupper och inte samordningsorganet.

Sådana samrådsgrupper kommer att vara ett viktigt instrument för att skapa såväl helhets- som samsyn på vilka slags åtgärder som lämpligen bör komma i fråga för olika personkategorier inom målgruppen. Det kommer att vara en viktig uppgift för samordningsorganet att skapa goda förutsättningar för förekomsten av sådana samrådsgrupper. Detta kan ske t.ex. genom att man vidtar olika åtgärder för att skapa kontaktnät mellan de samverkande parterna.

### 7.3.3 Beredningsgrupper

De ärenden som tas upp för beslut inom samordningsorganet skall på sedvanligt sätt först beredas. Det bör ankomma på de samverkande parterna att bestämma vem som skall svara för den beredningen. Därvid kan man tänka sig olika alternativ. Samordningsorganet, som kommer att vara en självständig juridisk person, kan naturligtvis anställa särskild beredningspersonal. Lämpligheten av en sådan konstruktion är beroende av hur omfattande verksamhet som kommer att bedrivas genom den finansiella samordningen.

Ett nära till hands liggande alternativ är att samverkansparterna tillsammans svarar för beredningen genom en särskild beredningsgrupp. En sådan ordning är ägnad att bygga upp ett gott samarbetsklimat mellan parterna. Vidare vinnns den fördelen att beredning och efterföljande beslut kommer att vara förankrade hos respektive part.

Om personal som är anställd hos en samverkanspart och som inte har någon anställning hos samordningsorganet bereder ärenden för beslut i samordningsorganet, utförs detta i tjänsten hos samverkansparten. I sådant fall kommer samverkansparten att ansvara för beredningen.

Det bör ankomma på samverkansparterna att i en förbundsordning bestämma vilken ordning som skall tillämpas för beredning av samordningsorganets ärenden. (Beträffande förbundsordning, se nedan avsnitt 7.5).

### 7.3.4 Gränsdragningsfrågor

Det centrala för samordningsorganets uppgifter är vilka slags beslut detta organ skall kunna fatta. När det gäller beslutsbefogenheterna uppkommer en gränsdragnings gentemot huvudmännens (de samverkande parternas) befogenheter och ansvar. Avgörande för denna gränsdragnings är att samordningsorganet varken övertar eller begränsar huvudmännens nuvarande ansvar för stöd och förmåner till enskilda personer.

Samordningsorganets uppgifter är av övergripande natur och dess beslut avser inte enskilda personer i målgruppen. I samordningsorganets uppgifter kommer i stället att ingå att t.ex. finansiera och ange riktlinjer för olika åtgärder som de samverkande parterna bedriver för målgruppen.

Beslutanderätten över åtgärder som riktar sig direkt till den enskilde skall ligga kvar hos de samverkande parterna, dvs. hos socialtjänsten, sjukvårdshuvudmännen, försäkringskassan och arbetsmarknadsmyndigheterna. Detta gäller t.ex. beslut om försörjning, rehabiliteringsåtgärder, sjukvård och annan behandling och annat stöd till den enskilde. I annat fall skulle det för den enskilde kunna te sig oklart till vilken huvudman han eller hon i olika situationer skall vända sig. Motsvarande oklarhet skulle också kunna uppkomma bland huvudmännen. Ordningen med att låta myndighetsutövningen ligga kvar hos respektive huvudman är också den som har tillämpats inom Socsam. Det har inte framkommit skäl för att nu frånga den principen.

Liksom idag svarar de samverkande parterna för att den enskilde erhåller de ekonomiska förmåner han eller hon är berättigad till. Detta innebär att försäkringskassan således fortfarande svarar för t.ex. sjuk-

penning och rehabiliteringsersättning, medan länsarbetsnämnden svarar för t.ex. aktivitetsstöd. Vidare svarar kommunen fortfarande för ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453, SoL). Den omständigheten att en person beviljas en insats som finansieras genom finansiell samordning får naturligtvis inte medföra att den enskilde ställs utan försörjning eller att det uppstår något glapp vid övergång mellan olika former av ekonomiskt stöd.

När det gäller utformningen av de enskilda insatserna är det också huvudmännen, dvs. de samverkande parterna, som har sakkunskap om vad som utgör ett adekvat utförande av respektive insats. Detta talar för att dessa skall ha kvalitetsansvaret för de insatser som de utför men som samordningsorganet finansierar. Dessutom saknar ett samordningsorgan befogenhet att beordra någon av huvudmännen att genomföra en viss verksamhet. Dess beslut att använda de samordnade resurserna för en viss verksamhet eller insats som utförs av en samverkande part måste föregås av en diskussion med huvudmannen. Det måste finnas en gemensam uppfattning mellan samordningsorganet och huvudmannen om utformningen av de insatser, som skall kunna ingå i den finansiella samordningen. Den samverkande parten har emellertid alltså ansvaret för utformningen av de insatser som beviljas enskilda personer ur målgruppen för den finansiella samordningen. En samverkande part bör nämligen inte kunna undgå ansvar för eventuella brister i sin verksamhet genom att hänvisa till att samordningsorganet inte har beställt relevanta eller tillräckliga insatser. Den samverkande parten behåller ändå ett sistahandsansvar för den enskilde, eftersom det är den samverkande parten som svarar för myndighetsutövningen gentemot den enskilde.

Samordningsorganet skall inte svara för någon myndighetsutövning. Den tillsyn som finns över de samverkande parternas verksamhet kommer att fortsätta gälla och även omfatta den finansiella samordningen. Hittillsvarande regler om tillsyn över berörda sektorer kommer att gälla även när en sektor berörs av finansiell samordning. Tillsynen över hälso- och sjukvården utövas av Socialstyrelsen. Beträffande socialtjänsten har Socialstyrelsen det centrala och länsstyrelserna det regionala tillsynsansvaret. Tillsynen över de allmänna försäkringskassorna utövas av Riksförsäkringsverket. Länsarbetsnämnden står under tillsyn av AMS, som är dess chefsmyndighet.

#### 7.4 Organisationsform för finansiell samordning

**Regeringens förslag:** Den finansiella samordningen skall bedrivas genom ett samordningsförbund som bildas genom sammanslutning av samtliga samverkande parter, som blir medlemmar i förbundet.

**Departementspromemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Det övervägande antalet remissinstanser är positiva till att det införs en möjlighet att bilda ett samordningsförbund och att de samverkande parterna är medlemmar i detta förbund. *Riksförsäkringsverket* tillstyrker att ledningen för den finansiella

samordningen skall förläggas till ett för samverkansparterna gemensamt men självständigt samordningsorgan. *Riksrevisionsverket* anser att den föreslagna associationsformen – samordningsförbund – är ofullständigt underbyggd i promemorian. Verket anser att en grundlig analys av olika alternativs fördelar och nackdelar bör göras innan det fattas beslut om val av associationsform. *Statskontoret* anför att med förslaget introduceras för första gången en offentlighetsrättslig form för samarbete mellan stat och kommuner. Det är enligt *Statskontoret* därför lämpligt att utvärderingen också innefattar en bedömning av om samordningsförbundet som modell kan överföras till andra områden och ges ett mer generellt utformat lagstöd. En generellt viktig fråga att pröva är i så fall hur politiskt ansvar skall kunna utkrävas. *Svenska Kommunförbundet*, *Landstingsförbundet*, *Göteborgs stad* och *Stenungsunds kommun* ser mycket positivt på att den finansiella samordningen får en gemensam politisk ledning i form av ett s.k. samordningsförbund. *Huddinge kommun* är frågande till om konstruktionen med ett samordningsförbund inte kan bli administrativ tung. *Norrköpings kommun* anser att ett samordningsförbund med en förbundsordning och styrelse ger den stadga och struktur som de fyra samverkande parterna behöver.

**Skälen för regeringens förslag:** För att uppnå en effektiv ordning för den finansiella samordningen bör det införas en för samverkansparterna gemensam, men samtidigt självständig beslutsfunktion för de resurser som ingår i den finansiella samordningen. Denna beslutsfunktion bör, som tidigare nämnts, förläggas till ett härför särskilt bildat organ. Möjlighet att bedriva samverkan utan att använda något gemensamt men självständigt ledningsorgan finns inom Frisam. Den samverkansformen skall enligt riksdagens ställningstagande finnas kvar. Med gemensam beslutsfunktion avses att samtliga samverkansparter skall vara representerade på visst sätt i detta samordningsorgan. Det förhållandet att beslutsfunktionen är självständig innebär att förbundet fattar beslut i eget namn.

Regeringen har genom den s.k. förvaltningspolitiska propositionen (prop. 1997/98:136, s. 34) angett vissa principer för organisering av statsförvaltningen. Enligt dessa bör anslagsberoende statlig verksamhet, som inte är utsatt för konkurrens, i huvudsak bedrivas i myndighetsform. Statlig verksamhet bör i huvudsak bedrivas i myndighetsform. Det finns klara fördelar med myndighetsformen. Inom ramen för myndighetsformen finns en grundläggande utgångspunkt för den rättsliga styrningen genom att generella förvaltningsregler och principer kan tillämpas, vilket bidrar till rättssäkerhet. Kraven på offentlighet och insyn och tydliga ansvarskedjor tillgodoses också. Offentlighetsprincipen och meddelarfriheten bidrar till att öppenhet och insyn i förvaltningen blir ett gemensamt mål för det allmänna. Vidare är myndighetsformen flexibel. Den ger goda möjligheter att anpassa styrning och organisation till de olika förutsättningarna för statlig verksamhet.

Enligt de uttalanden som ligger till grund för principerna för organisering av statsförvaltning kan det ibland, även om statlig verksamhet normalt skall bedrivas i myndighetsform, vara motiverat att låta en statlig uppgift utföras i privaträttslig verksamhetsform. Detta kan bli aktuellt när staten och en annan part, t.ex. från näringslivet, engagerar sig i anslagsberoende verksamhet och gemensamt bidrar till finansieringen. I sådana

fall skall aktiebolag eller ideell förening användas. Konkurrensutsatt verksamhet bör däremot inte bedrivas i myndighetsform, om det inte finns särskilda skäl för det. För sådan verksamhet bör bolagsformen övervägas. Om konkurrensen bedöms som otillräcklig eller om behovet av offentlig insyn och kontroll är särskilt stort, är myndighetsformen lämpligast.

Beträffande frågan om vilken organisationsform som bör användas för finansiell samordning mellan försäkringskassan, länsarbetsnämnden, kommun och landsting konstaterar regeringen inledningsvis att det i detta fall inte är fråga om statsförvaltning i gängse mening. Endast en av de fyra angivna kontrahenterna är statlig, nämligen länsarbetsnämnden. Det är, såsom Statskontoret påpekar, fråga om att inrätta en offentlighetsrättslig form för samarbete mellan bl.a. kommun och stat. Ett syfte med detta samarbete är att åstadkomma en för de samverkande parterna effektiv resursanvändning, när det gäller åtgärder som skall leda till att personer i målgruppen kan uppnå förmåga till eget förvärvsarbete. Det är således inte fråga om någon konkurrensutsatt verksamhet.

Som har redovisats ovan i avsnitt 6.2.8 anser regeringen att medborgarnas nuvarande möjligheter till insyn och inflytande över huvudmännens verksamhet inte får försämrats till följd av att det införs en möjlighet till finansiell samordning. De lokaldemokratiska aspekterna gör sig starkt gällande när det gäller kommunal verksamhet, vars beslut i många fall av kommunmedborgarna kan överklagas i den ordning som anges i KL.

Med hänsyn till det anförda anser regeringen att varken aktiebolag eller ideell förening utgör en lämplig organisationsform för finansiell samordning. På det kommunala området finns en särskild organisationsform – kommunalförbund – som är särskilt anpassad för samarbete mellan olika huvudmän och som dessutom tillgodoser medborgarnas krav på insyn och inflytande. Kommunalförbund anses tillhöra myndighetssfären.

Inom Socsam förekommer som ledningsorgan ett beställarförbund, som har stora likheter med kommunalförbund. Enligt riksdagens ställningstagande skall den finansiella samordningen utformas med utgångspunkt i bestämmelserna i Socsam-lagen.

Regeringen anser att det beställarförbund som förekommer inom Socsam kan tjäna som förebild för ett gemensamt men självständigt samordningsorgan för den finansiella samordningen. Emellertid kan beteckningen beställarförbund uppfattas som ett uttryck för en styrning som bygger på ett renodlat beställar-utförarsystem. Det bör emellertid ankomma på samverkansparterna att själva närmare bestämma styrningsform för den finansiella samordningen. Formen av styrning skall därför inte på förhand vara låst till ett beställar-utförarsystem. Syftet med ett självständigt samordningsorgan är ytterst att skapa förutsättningar för samverkan genom samordning av vissa resurser. Ledningen för den finansiella samordningen kommer i princip att ha ett något annorlunda uppdrag än att enbart svara för beställningar av rehabiliteringsåtgärder och andra aktiva insatser som är avsedda för den finansiella samordningens målgrupp.

Mot denna bakgrund anser regeringen att begreppet samordningsförbund är lämpligare som generell beteckning än beställarförbund, när



det gäller ett särskilt för finansiell samordning inrättat gemensamt fristående samordningsorgan. Det ankommer på samverkansparterna att närmare avgöra hur styrningen skall utövas.

Tanken är att samverkansparterna skall vara representerade i samordningsförbundet på så sätt att de utser ledamöter och ersättare i dess styrelse. Med en sådan ordning underlättas beslutsfattandet beträffande åtgärderna inom den finansiella samordningen, eftersom förbundets beslut om t.ex. finansiering av ett visst slag av rehabiliteringsinsatser kommer att gälla utan att det behöver godkännas av de samverkande parterna. En annan sak är att om samordningsförbundet beslutar finansiera ett visst slags insatser hos en av parterna förutsätter det en överenskommelse med den parten.

I likhet med ett beställarförbund inom Socsam kommer det nya samordningsförbundet att utgöra en offentlighetsjuridisk person som har egen rättskapacitet (jfr prop. 1993/94:205, s. 50). Detta motsvarar också vad som gäller för kommunalförbund. Ett samordningsförbund skall ha samma möjligheter som ett kommunalförbund att t.ex. ingå avtal.

Ett samordningsförbund kan sägas utgöra en sammanslutning av stat (länsarbetsnämnd), kommun, landsting och försäkringskassa. Även om försäkringskassan är en fristående juridisk person, jämställs den i olika sammanhang med statliga förvaltningsmyndigheter. Samordningsförbundets medlemmar kommer att ha ett bestämmande inflytande över samordningsförbundet, eftersom de kommer att vara representerade i dess styrelse. Samordningsförbundet skall handha offentliga förvaltningsuppgifter enligt vad som anges i lag, dock inte myndighetsutövning. Dess verksamhet finansieras av det allmänna. Vidare skall medborgarna ha möjlighet till insyn i och kontroll över detta organs verksamhet genom att offentlighetsprincipen skall gälla. Dess beslut bör kunna överklagas av samma personkrets som kan överklaga kommunala och landstingskommunala beslut, dvs. av kommunens eller landstingets medlemmar. Med hänsyn till sin uppbyggnad och funktion är ett samordningsförbund, på samma sätt som en försäkringskassa, att betrakta som en myndighet.

## 7.5 Samordningsförbund för finansiell samordning

**Regeringens förslag:** De bestämmelser som gäller för kommunalförbund som är organiserat med förbundsdirection skall i tillämpliga delar gälla även för ett samordningsförbund.

För ett samordningsförbund skall det finnas en förbundsordning. Förbundet är bildat när förbundsordningen har antagits av förbundsmedlemmarna eller vid den senare tidpunkt som anges i förbundsordningen.

I likhet med vad som gäller för kommunalförbund skall ett samordningsförbund vara undantaget från skattskyldighet enligt inkomstskattelagen (1999:1229).

Bestämmelserna i 13–30 §§ förvaltningslagen (1986:223) skall inte gälla ärenden hos ett samordningsförbund.

**Departementspromemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Få remissinstanser har framfört några invändningar mot förslaget. Enligt *Riksrevisionsverket* har erfarenheterna av associationsformen beställarförbund inom Socsam emellertid visat på risker för otydlighet i ansvar och ofullständigheter i regelverket. Dessutom anför verket att de under försöksperioden med Socsam bedrivna beställarförbunden har av vissa felaktigt uppfattats som en kommunal nämnd istället för en egen juridisk person. *Socsam i Haninge* anser att förbundsordningarna bör granskas innan de börjar gälla eller att det inrättas en stödfunktion på nationell nivå för de områden som vill delta i finansiell samordning.

**Skälen för regeringens förslag:** De bestämmelser som gäller för kommunalförbund med direction bör, på motsvarande sätt som gäller för ett beställarförbund inom Socsam, tillämpas på ett samordningsförbund. Det kan alltid uppstå en viss tvekan om hur en ny organisationsform skall uppfattas. Emellertid finns det enligt regeringens uppfattning inte någon redan existerande organisationsform, som kan anses vara bättre lämpad än ett samordningsförbund, som i likhet med ett beställarförbund inom Socsam, utformas efter mönster av kommunalförbund med direction. Som regeringen har angett i avsnitt 7.4 skall det nya samordningsförbundet utgöra en offentligrättslig juridisk person som har egen rättskapacitet. Benämningen *samordningsförbund* bör medföra att det blir lättare att skilja ut förbundet från kommunen.

För ett samordningsförbund bör det, i likhet med vad som gäller för t.ex. kommunalförbund med förbundsdirection, finnas en förbundsordning genom vilken förbundsmedlemmarna kan bestämma olika detaljfrågor. Frågor av mer konstitutiv karaktär bör regleras genom lagstiftning. Det gäller t.ex. frågor om samordningsförbundets bildande och hur förbundsmedlemmarnas representanter i förbundsstyrelsen skall utses. Däremot kan olika detaljfrågor överlämnas av förbundsmedlem-

marna att lösa genom förbundsordningen. Det gäller t.ex. antalet ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen.

Enligt 3 kap. 20 § andra stycket KL är ett kommunalförbund bildat när förbundsordningen har antagits av förbundsmedlemmarna eller vid den senare tidpunkt som anges i förbundsordningen. Motsvarande bör gälla även för ett samordningsförbund.

Med hänsyn till den finansiella samordningen skall utgöra en permanent ordning, bör regeringen inte göra någon förhandsgranskning av förbundsordningen innan parterna inleder en finansiell samordning. Om en nationell stödfunktion skall inrättas för dem som vill delta i finansiell samordning får övervägas i ett annat sammanhang.

För kommunalförbund föreligger inte skattskyldighet enligt inkomstskattelagen (1999:1229). Detta bör gälla även för ett samordningsförbund.

Bestämmelserna i 13–30 §§ förvaltningslagen (1986:223) gäller inte sådana ärenden hos myndigheter i kommuner och landsting där besluten överklagas enligt 10 kap. KL. Vid överklagande av ett samordningsförbunds beslut skall bestämmelserna i 10 kap. KL tillämpas. Ett samordningsförbund får inte fatta beslut som utgör myndighetsutövning gentemot enskilda. Med hänsyn till detta bör nämnda bestämmelser i förvaltningslagen inte vara tillämpliga på ett samordningsförbunds ärenden.

### 7.5.1 Samordningsförbundets ledning

**Regeringens förslag:** Samordningsförbundet skall ledas av en styrelse. Förbundsmedlemmarna får dock, med vissa undantag, besluta att en ledamot eller ersättare i styrelsen eller en tjänsteman hos förbundet skall få besluta på styrelsens vägnar i en viss grupp av ärenden.

**Departementspromemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Botkyrka kommun* anser att ledningsfrågan måste vidareutvecklas, t.ex. vilka ärenden får en tjänsteman besluta om och i vilka ärenden får han inte göra det, dvs. tydlighet i ansvar och befogenhet.

**Skälen för regeringens förslag:** På motsvarande sätt som gäller för ett beställarförbund inom Socsam skall beslutanderätten, förvaltningen och verkställigheten i ett samordningsförbund utövas av dess styrelse. Styrelsen skall ha motsvarande funktion som direktionen i ett kommunalförbund med förbundsledning.

Förbundsmedlemmarna får besluta att en ledamot eller ersättare i styrelsen eller en tjänsteman hos förbundet skall få besluta på styrelsens vägnar i en viss grupp av ärenden. Detta gäller dock inte ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. Det gäller inte heller yttranden med anledning av att beslut av förbundet i dess helhet har överklagats eller vissa ärenden som anges i särskilda föreskrifter.

## 7.5.2 Förbundsstyrelsens sammansättning

**Regeringens förslag:** Till ledamot eller ersättare i samordningsförbundets styrelse får utses den som är ledamot eller ersättare i kommuns eller landstings fullmäktige eller i försäkringskassans styrelse.

Som representant för länsarbetsnämnden får till ledamot eller ersättare i samordningsförbundet utses en person som är ledamot eller ersättare i länsarbetsnämndens styrelse eller en person som är anställd vid länsarbetsnämnden.

Styrelsen väljs för fyra år, om inte kortare mandattid anges i förbundsordningen.

Ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen har av förbundet rätt till arvode för det arbete som är förenat med uppdraget samt ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget.

Avgår en ledamot i förbundsstyrelsen, inträder ersättaren i ledamotens ställe. Om en ledamot avgår och det saknas ersättare för honom eller henne, skall en ny ledamot utses. Avgår en ersättare eller inträder en sådan i stället för en ledamot som har avgått skall ny ersättare utses.

Samtliga ledamöter och ersättare har samma ansvar i skadeståndshänseende som förtroendevalda i kommuner och landsting.

**Departementspromemorians förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Enligt förslaget i promemorian skall även ledamot eller ersättare i socialförsäkringsnämnd kunna utses till ledamot eller ersättare i samordningsförbundets styrelse. Promemorian innehåller emellertid inte något förslag om att det skall utses ny ersättare, om en ersättare avgår.

**Remissinstanserna:** *Riksförsäkringsverket (RFV)* avstyrker förslaget om att till ledamot i samordningsförbundets styrelse får utses den som är ledamot eller ersättare i en socialförsäkringsnämnd hos försäkringskassan. Verket föreslår att försäkringskassan skall kunna representeras av förutom ledamot av styrelse även av en anställd vid försäkringskassan. Enligt RFV är det naturligt om försäkringskassans representation hämtas ur de organ som har ledande funktioner för kassan. Detta gäller enligt verket såväl dess styrelse som vissa anställda t.ex. direktör, försäkringschef, områdeschef eller kontorschef, medan socialförsäkringsnämnden är ett beslutsorgan för enskilda ärenden och har ingen annan del i hur verksamheten leds och utvecklas. *Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS)* anser att länsarbetsnämndernas representation i ledningsorganet inte blir likvärdig med övriga samverkanspartners, vilket kommer att försvaga länsarbetsnämndernas förutsättningar att medverka i ledning och styrning av de samordnade insatserna. *Landstingsförbundet, Svenska Kommunförbundet, Försäkringskasseförbundet* och *Stenungsunds kommun* anser att det är bekymmersamt att länsarbetsnämnden kan företrädas av tjänstemän. Trots de praktiska svårigheterna bör det enligt förbunden göras stora ansträngningar för att hitta en representation från länsarbetsnämnderna med politisk förankring. *Landstingen i Östergötland* och *Göteborgs stad* anser att även ledamot eller ersättare i kommunal eller landstingskommunal nämnd eller styrelse ska få utses till ledamot eller ersättare i förbundsstyrelsen. *Kiruna kommun* anser inte att representationen av tjänstemän är ett oöverstigligt hinder. *Stockholms*

*läns allmänna försäkringskassa* avstyrker förslaget att ersättare inträder i ledamots ställe om ordinarie ledamot avgår under tjänstgöringstiden. Försäkringskassan föreslår i stället att den medlem som utsett ledamoten utser ny ledamot för den återstående delen av tjänstgöringstiden. *Beställarförbundet Delta på Hisingen* anser att förslaget bör kompletteras på så sätt att även ledamot eller ersättare i kommunal eller landstingskommunal nämnd eller styrelse får utses till ledamot eller ersättare i förbundsstyrelsen. *Beställarförbundet 4 S i Stenungsund* instämmer i förslaget om länsarbetsnämndens representation. Förbundet anför vidare att i förslagets 16 § regleras inträde för ersättare vid ledamots avgång under tjänstgöringstiden, bl.a. i det fall ersättare saknas skall fyllnadsväl göras. *Beställarförbundet* anser att motsvarande formuleringar behövs för att reglera en situation när en ersättare avgår.

**Skälen för regeringens förslag:** Varje form av interkommunal samverkan kan ge upphov till problem när det gäller representativiteten. Det gäller både i förhållandet mellan de samverkande parterna och när det gäller partiproportionalitet för minoritetspartiernas del. Dessa problem rörande partsrepresentationen kan dessutom kompliceras ytterligare om en interkommunal samverkan dessutom kombineras med en samverkan med staten.

#### *Samverkansparternas uppdrag har olika karaktär*

Beträffande den finansiella samordningen konstaterar regeringen att samverkansparternas uppdrag skiljer sig åt såväl i materiellt som funktionellt hänseende. Den finansiella samordningen kan sägas syfta till att samordna samverkansparternas uppdrag såvitt gäller att rehabilitera enskilda personer bl.a. så att deras försörjningsförmåga skall förbättras. Inom ramen för den finansiella samordningen kommer materiellt sett olika uppdrag att samordnas. Den funktionella sidan av samverkansparternas uppdrag kan något förenklat beskrivas på följande sätt.

Kommunens och landstingets uppdrag är att såväl bestämma som verkställa den politik som skall bedrivas inom deras respektive område. Såvitt nu är av intresse gäller detta inom socialtjänsten samt hälso- och sjukvården. Beslutsfattandet inom kommuner och landstingskommuner ligger väsentligen på de förtroendevalda politikerna. Det kan därför falla sig naturligt att förtroendevalda politiker ingår i en beslutande församling.

Den funktionella sidan av länsarbetsnämndens uppdrag är att på regional och lokal nivå verkställa den statliga arbetsmarknadspolitik som läggs fast på nationell nivå av riksdag och regering. Inom länsarbetsnämnden fattas flertalet beslut på tjänstemannanivå. Detta kommer särskilt tydligt till uttryck efter den senaste omorganisationen inom Arbetsmarknadsverket. Efter denna är länsarbetsnämndens styrelse ansvarig endast för vissa begränsade frågor, medan länsarbetsdirektören i egenskap av myndighetschef i övrigt ansvarar för verksamheten. Med hänsyn till strukturen på länsarbetsnämndens uppdrag kan det falla sig mest naturligt att denna i olika sammanhang representeras av tjänstemän. Inom denna organisation ligger verksamhetsansvaret på regional nivå

väsentligen på tjänstemannanivå och dess uppgift är att effektuera arbetsmarknadspolitiska mål som har satts upp på central nivå.

Försäkringskassan, som är självständig i förhållande till staten, skall inom ramen för de regler och riktlinjer som läggs fast av riksdag och regering administrera socialförsäkringen. Det får också anses ingå i försäkringskassans uppdrag att verka för att socialförsäkringsförmånerna administreras på ett effektivt sätt. I funktionellt hänseende kan försäkringskassans uppdrag sägas utgöra något av en mellanform av de andra samverkansparternas uppdrag.

### *Partsrepresentation genom politiker eller tjänstemän*

Mot bakgrund av det ovan redovisade är det problematiskt att åstadkomma en för parterna likartad representation i samordningsförbundet som samtidigt på ett effektivt sätt ger respektive samverkanspart inflytande över den finansiella samordningen, om man inte genomför en större omorganisation av samverkansparternas ledningsfunktioner. Det är dock inte aktuellt att i detta sammanhang lämna förslag om en förändrad organisation av ledningsfunktionerna hos samverkansparterna.

Ansvar för samverkan inom rehabiliteringsområdet berör flera politikområden såsom arbetsmarknad, socialtjänst, hälso- och sjukvård samt socialförsäkring. Samordningsförbundet skall handha övergripande frågor såsom prioritering och fördelning av resurser mellan olika behov. Det handlar bl.a. om att finansiera samordnade aktiviteter och insatser, vilket kan innebära avvägningar mellan olika intressen. Genom samordningsförbundet kan det också bli aktuellt att etablera gemensamma målformuleringar för samverkansparterna. Samordningsförbundet skall svara för övergripande beslut om den samordnade verksamheten. Det skall kunna finansiera åtgärder som är ägnade att tillgodose de speciella behov som finns inom den finansiella samordningens målgrupp och som annars riskerar att inte bli tillgodosedda.

Förbundets beslutanderätt gäller beslut av generell räckvidd. Det rör sig om avgöranden där det politiska momentet, allmänt sett, kommer att vara dominerande. De frågor som ankommer på samordningsförbundet hör typiskt sett till det politiska arbetsfältet och utgör således inte endast en fråga om verkställighet. Detta talar för att samverkansparterna i samordningsförbundet i första hand bör representeras av politiker. Med en politisk representation vinnns den fördelen att ledamöterna bör ha mandat att inom samordningsförbundet besluta utan att det behövs ytterligare förhandlingar inom huvudmannens beslutande organ.

Inom Socsam:s ledningsorgan förekommer det också en sådan politisk representation för de samverkande parterna. Någon förändring i detta hänseende framstår inte som påkallad såvitt gäller de nuvarande samverkansparterna. Tvärtom ger en gemensam, lokal politisk styrning legitimitet och tyngd, samtidigt som politikerna utgör en viktig länk till övriga politiska organ. Politikernas roll är bl.a. att identifiera behov av resurser i samhället och prioritera därefter. Deras målformulering är en betydelsefull del i styrningen. Även kommunaldemokratiska aspekter talar för att i samordningsförbundet bör i vart fall kommun och landsting representeras av politiker. Dessutom utövas, enligt 1 kap. 7 § regerings-

formen, beslutanderätten i kommuner och landsting av valda församlingar.

### *Länsarbetsnämndens representation*

Enligt riksdagens ställningstagande bör det finnas en möjlighet för arbetsmarknadsmyndigheterna att delta i den finansiella samordningen. En komplikation i sammanhanget är att det i länsarbetsnämnden emellertid inte finns något beslutsforum som består enbart av politiker. Länsarbetsnämnden är via AMS politikerstyrt genom riksdag och regering. Dock utses vissa av länsarbetsnämndens styrelseledamöter på förslag av riksdagspartierna. I länsarbetsnämndens styrelse ingår såväl politiker som representanter från näringslivet, arbetstagarorganisationer och kommuner. Om länsarbetsnämnden till ledamot eller ersättare i samordningsförbundet skulle få utse endast politiker från nämndens styrelse skulle det kunna bli betungande för dessa politiker, eftersom det inom ett län kan förekomma flera olika samordningsområden. Vidare uppkommer den situation att en sådan ledamot kommer att ha ett betydligt mer omfattande ansvar inom samordningsförbundet än i länsarbetsnämndens styrelse. En sådan ledamot kommer också att ha ett betydligt mer begränsat ansvar inom länsarbetsnämnden än vad övriga ledamöter kommer att ha inom sina huvudmän.

I syfte att få en politisk representation för länsarbetsnämnden skulle ett alternativ kunna vara att låta riksdagspartierna, på liknande sätt som gäller vid val av ledamöter till länsarbetsnämndens styrelse, lämna förslag på vilka som för länsarbetsnämndens räkning skall utses till ledamöter i samordningsförbundet. Därvid skulle eftersträvas att fördelningen av ledamöter som representerar länsarbetsnämnden sker proportionellt i förhållande till partiernas representation i riksdagen. Med ett sådant system finns det emellertid risk för att ledamöter i samordningsförbundet inte kommer att ha erforderlig förankring inom länsarbetsnämnden, om inte denna ges en ny ledningsform. Det är tveksamt om möjligheten till finansiell samordning utgör tillräckligt skäl för att i detta hänseende åter ändra ledningsform för länsarbetsnämnden.

Ett alternativ skulle kunna vara att länsarbetsnämnden får utse tjänstemän vid länsarbetsnämnden till ledamot i samordningsförbundet. Det kan dock ifrågasättas om det är lämpligt att i ett beslutande organ ha en blandad sammansättning bestående av tjänstemän som representerar länsarbetsnämnden och politiker som representerar övriga samverkansparter. I sådant fall skulle det kanske kunna anses att parterna inte är representerade på ett jämspelt sätt. Det skulle möjligtvis kunna skapa otydlighet i beslutsfattandet, eftersom politikerrollen (prioritera) och tjänstemannarollen (verkställa) typiskt sett skiljer sig åt. Det finns dock inte något formellt hinder mot att låta både politiker och tjänstemän ingå i en styrelse. Länsarbetsnämndens styrelse utgör ett exempel där politiker förekommer tillsammans med personer med annan bakgrund. En klar fördel med att låta länsarbetsnämnden utse tjänstemän till ledamöter i samordningsförbundet, skulle vara att man kan utse personer som är väl förtrogna med såväl förhållandena på arbetsmarknaden som det arbetsmarknadspolitiska uppdraget.

### *Sammanfattande bedömning*

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

Även om styrelseledamöterna utgör ett led 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. Ett sådant förhållningssätt underlättas av att de resurser som samordningsförbundet disponerar inte är avsedda för att täcka behoven inom enbart en huvudmans ansvarsområde.

Av de skäl som tidigare har redovisats i avsnittet Samverkansparternas uppdrag har olika karaktär måste, liksom har förekommit inom Socsam, kommun och landsting företrädas av förtroendevalda från de beslutande församlingarna. Några remissinstanser anser att även ledamot eller ersättare i kommunal eller landstingskommunal nämnd skall kunna utses till ledamot eller ersättare i samordningsförbundets styrelse. Som tidigare angetts utövas enligt 1 kap. 7 § regeringsformen beslutanderätten i kommuner och landsting av valda församlingar. Regeringen anser därför att kommun och landsting skall få utse endast personer som är ledamöter eller ersättare i dess fullmäktige. Kommun och landsting bör därvid eftersträva att i förbundsstyrelsen ha en bred politisk representation. Därvid kan kommun och landsting utse sina representanter i förbundsstyrelsen genom proportionellt val (13 § första stycket förslaget till lag om finansiell samordning).

Vad gäller vilka personer som skall kunna representera en försäkringskassa anser Riksförsäkringsverket att försäkringskassan till ledamot i samordningsförbundets styrelse skall få utse, förutom ledamot av försäkringskassans styrelse, anställd vid försäkringskassan. Utredningen angående socialförsäkringsadministrationen (ANSA, S 2002:14) har i uppdrag att bl.a. lämna förslag till hur den framtida socialförsäkringsadministrationen skall utformas. Enligt direktiven (dir. 2002:166) skall den särskilde utredaren ägna stor uppmärksamhet åt de frågor som rör ledning och styrning. Utredaren skall pröva vilken ledningsform som är mest ändamålsenligt med hänsyn till att staten måste kunna styra verksamheten för att tillförsäkra att reglerna tillämpas likformigt och rättvist. Därvid



skall utredaren även beakta vikten av ett lokalt förtroendemannainflytande. Ett delbetänkande skall lämnas senast den 15 juni i år och ett slutbetänkande med detaljerat förslag den 15 november i år. Regeringen anser att det i avvaktan på utredarens förslag i princip inte bör lämnas förslag om försäkringskassans representation i samordningsförbundet som avviker från principerna bakom Socsam-försöken. Dock bör enligt regeringens mening det avsteget föras från Socsam-lagen att ledamöter eller ersättare i en socialförsäkringsnämnd inte bör kunna utses till ledamot eller ersättare i samordningsförbundets styrelse, eftersom den nämnden är ett beslutsorgan för enskilda ärenden och har ingen annan del i hur verksamheten leds och utvecklas.

Beträffande länsarbetsnämnden förhåller det sig, som har redovisats i det föregående, på det sättet att denna organisation i huvudsak är tjänstemannastyrd och att den skall verkställa den arbetsmarknadspolitik som har fastställts på nationell nivå. Detta talar för att länsarbetsnämnden bör ha möjlighet att till ledamot och ersättare i förbundsstyrelsen få utse lämplig person som är anställd hos länsarbetsnämnden. Något formellt hinder föreligger inte mot att i en styrelse låta ingå såväl personer som är förtroendevalda som personer som har anställning hos den organisation som utse vederbörande. Det är vanligt att det som ledamöter i de statliga verkstyrelserna förekommer såväl tjänstemän från det aktuella verket som lekmän, oftast förtroendevalda. Det är emellertid inte oproblematiskt att låta länsarbetsnämnden till ledamot och ersättare i förbundsstyrelsen utse någon av sina anställda. (Se vad som i det föregående har anförts under Partsrepresentation genom politiker eller tjänsteman respektive Länsarbetsnämndens representation.) Som tidigare anförts skulle det kunna ifrågasättas om parterna i sådant fall blir representerade på ett jämspelt sätt. En ledamot som är anställd hos en huvudman skulle kanske inte bli lika självständig som en ledamot som är förtroendevald i kommun och landsting. Det är därför viktigt att slå fast att uppdraget för ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen inte är att tillvarata intressen hos den som har utsett honom eller henne. Uppdraget för förbundsstyrelsen är nämligen i stället att bedriva verksamhet på ett sådant sätt att man uppnår syftena med finansiell samordning.

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

Gemensamt för de personer som skall kunna vara ledamöter och ersättare i samordningsförbundets styrelse är att de inte har någon anställ-

ning hos samordningsförbundet. Däremot skall de för sitt styrelseuppdrag kunna erhålla arvode från samordningsförbundet. Det finns i ansvarshän- seende därför inte anledning att göra någon skillnad mellan de olika ledamöterna och ersättarna i samordningsförbundets styrelse, som beror på deras anställningsförhållanden eller andra uppdrag utanför samord- ningsförbundet. I syfte att säkerställa detta bör det införas en särskild bestämmelse som föreskriver att samtliga ledamöter och ersättare i sam- ordningsförbundets styrelse har samma skadeståndsansvar som för- troendevalda i kommun och landsting. Detta ansvar gäller endast för er- sättnarna i den mån de har deltagit i något beslutsfattande.

I likhet med vad som gäller inom Socsam inträder ersättare i stället för ledamot som avgår. Vidare skall det utses ny ledamot, om en ledamot av- går och det saknas ersättare för honom eller henne. Några remissinstanser anser att på motsvarande bör en ny ersättare utses, om en ersättare avgår. Regeringen delar denna ståndpunkt och föreslår därför att ny ersättare skall utses för ersättare som avgår. Motsvarande bör enligt regeringens mening gälla även i det fall att en ersättare varaktigt inträder i stället för en avgående ledamot. I annat fall uppkommer det i sistnämnda situation ren brist på ersättare.

### 7.5.3 Entledigande

**Regeringens förslag:** En styrelseledamot eller ersättare kan entledigas, om han eller hon har vägrats ansvarsfrihet eller dömts för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller däröver. Entledigandet sker av den förbundsmedlem som har utsett ledamoten eller ersättaren.

En ledamot och ersättare som har utsetts av länsarbetsnämnden och som har anställning hos den nämnden kan dessutom entledigas, om an- ställningen hos länsarbetsnämnden upphör.

Beträffande rätt till ledighet och upphörande av uppdrag skall i övrigt gälla detsamma som inom Socsam.

**Departementspromemorians förslag:** Överensstämmer med rege- ringens.

**Remissinstanserna:** Några invändningar mot möjligheterna till entledigande har inte framförts.

**Skälen för regeringens förslag:** En styrelseledamot eller ersättare skall ha samma rätt till ledighet samt skall kunna entledigas från sitt upp- drag i samma utsträckning som gäller för ledamöterna i direktionen för ett kommunalförbund. Detta innebär att bestämmelserna i 4 kap 8–11 §§ KL skall ha motsvarande tillämpning inom ett samordningsförbund. Jämfört med Socsam innebär det en utvidgning av möjligheterna till entledigande, eftersom även 4 kap. 10 § KL skall tillämpas, vilket inne- bär att styrelseuppdraget får återkallas om ledamoten eller ersättaren har vägrats ansvarsfrihet eller har dömts för ett brott för vilket det är före- skrivet fängelse i två år eller däröver.

Om tjänstemän skall representera länsarbetsnämnden uppkommer frågan om för vilken tid och på vilka grunder de skall frånträda sitt upp-

drag i förtid. Det ligger nära till hands att en tjänstemannarepresentant skall kunna bytas ut av den som har utsett honom eller henne. Detta kan medföra att en tjänstemannarepresentant får en svagare ställning i förhållande till sin huvudman än vad de övriga får. Ledamot eller ersättare som har utsetts med anledning av anställning hos länsarbetsnämnden bör kunna entledigas om anställningen upphör. Detta motsvarar det fallet när förtroendevald entledigas enligt 4 kap. 8 § KL på grund av att han eller hon inte längre är valbar.

#### 7.5.4 Det finansiella flödet

**Regeringens förslag:** Samverkansparterna skall i förbundsordningen ange de principer som skall gälla för de ekonomiska transaktionerna inom den finansiella samordningen (det finansiella flödet).

**Departementspromemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Riksförsäkringsverket föreslår att riktlinjer eller principer utformas som skall gälla för de ekonomiska transaktionerna inom den finansiella samordningen. *Stockholms läns landsting, Beställarförbundet 4 S i Stenungsund* och *Beställarförbundet i Haninge* anser att med den föreslagna konstruktionen bör det ske en faktisk överföring av medel.

**Skälen för regeringens förslag:** För att kunna fullgöra sina åtaganden krävs att samordningsförbundet har tillgång till de medel som krävs för att finansiera de insatser som bedrivs genom den finansiella samordningen. Frågan är vilka principer som bör gälla för de ekonomiska transaktionerna (det finansiella flödet) mellan samverkansparterna och samordningsförbundet samt mellan samordningsförbundet och utförarna.

#### *Finansiellt flöde avseende den finansiella ramen*

I Socsam-propositionen (1993/94:205, s. 40) beskrivs hur försöksverksamhetens ekonomiska transaktioner kan gå till. Ursprungsidén var att beställarförbundet skulle upprätta ett koncernkonto med kredit till vilket huvudmännen inbetalar de medel som motsvarar deras resursandelar. Därefter skulle beställarförbundet betala sina producenter. Medelstildelningen från huvudmännen skulle ske en gång per månad genom att 1/12 av fastställda resursandelar för respektive huvudman inbetalades till koncernkontot. Försäkringskassan skulle kunna använda sig av nettoinbetalning eftersom en så stor del av försäkringskassans medel utbetalas direkt till enskilda. Detta förfaringsätt har endast tillämpats i försöksverksamheten i Stenungsund.

I övriga försöksområden har en modell utan likvida flöden använts, benämnd De 72 verifikationerna. Modellen innebär att samtliga ekonomiska händelser bokförs hos huvudmännen för försöksverksamheten. Hos respektive huvudman upprättas i balansräkningen ett avräkningskonto mot beställarförbundet. Hos beställarförbundet finns ett avräkningskonto

mot varje huvudman (således finns det tre avräkningskonton hos beställarförbundet).

Varje månad avräknas 1/12 av respektive huvudmans andel av den finansiella ramen mot avräkningskontot. Transaktionen bokförs som en skuld hos huvudmannen och som en fordran hos beställarförbundet. Under månaden verkställer huvudmannen fortlöpande beställarförbundets in- och utbetalningar. Varje månad redovisar respektive huvudman vilka totala intäkter och kostnader som bokförts inom de verksamheter som ingår i försöksverksamheten. Efter månadens slut avräknas de medel som förbrukats på motsvarande balanskonton. Varje avräkning åtföljs av en verifikation. Om de förbrukade medlen är större än den andel som tidigare bokförts på beställarförbundets avräkningskonto (1/12 av den finansiella ramen) uppstår en skuld på huvudmannen. Är de förbrukade medlen lägre än resursandelen uppstår/kvarstår en fordran till huvudmannen.

I de fall då tre huvudmän deltar i försöksverksamheten finns det vid årets slut minst 72 verifikationer hos beställarförbundet; 36 (3 x 12) verifikationer avser huvudmännens resursinsatser i beställarförbundet och 36 verifikationer avser de medel som förbrukats hos huvudmännen. Av de verifikationer som finns hos beställarförbundet går inte att utläsa vilka ekonomiska händelser/transaktioner som utgör underlag till det ekonomiska utfallet/avräkningen. Underlaget för de ekonomiska händelserna/transaktionerna finns kvar i huvudmännens bokföring.

Resultat- och balansräkning upprättas med utgångspunkt från beställarförbundets bokföring och ingår som en del i årsredovisningen. Resultaträkningen innehåller beställarförbundets intäkter och kostnader för verksamheten och balansräkningen upptar bland annat de fordringar och skulder som uppstår mot huvudmännen. Motsvarande fordran eller skuld återfinns i huvudmännens bokslut vid årsskiftet.

#### *Finansiellt flöde avseende den disponibla ramen*

I Socsam-försöket på Hisingen (DELTA) används den i föregående avsnitt beskrivna modellen De 72 verifikationerna för att fortlöpande kunna följa den finansiella ramen. På så sätt stäms kostnaderna inom den finansiella ramen av årsvis för att erhålla kontinuerlig information om utvecklingen av ramen i förhållande till försöksverksamheten och andra faktorer som kan påverka ramens omfattning. Huvudmännen för DELTA har dock bedömt att den finansiella ramen är för omfattande för att ligga till grund för den projektbaserade verksamhet som Socsam på Hisingen utgör. Därför har särskilda medel, en s.k. disponibel ram, ställts till beställarförbundets förfogande. Den disponibla ramen har beräknats till ett belopp motsvarande beräknade kostnader för åtgärder och personal inom DELTA:s ansvarsområde. Under 2002 uppgick den disponibla ramen till totalt 60 miljoner kronor. Vardera part har bidragit med 20 miljoner kronor. Försäkringskassans bidrag har tagits från sjuk-penningsanslaget, kommunens bidrag har tagits från stadsdelarnas budget för socialbidrag, medan landstingets bidrag har tagits från ett särskilt anslag.

Det finansiella flödet avseende den disponibla ramen är utformat på följande sätt: De tre parterna överför månadsvis 1/12 av sitt bidrag till

beställarförbundets konto. Samtliga projekt som finansieras med medel ur den disponibla ramen har en projektägare, som är den samverkanspart hos vilken projektet har sin huvudsakliga förankring. Det är projektägaren som initialt står för betalningen av projektens kostnader och verifikationerna bokförs i projektägarens bokföring. Projektägarna skickar månadsvis en faktura för uppkomna kostnader till beställarförbundets sekretariat. Detta tillvägagångssätt har valts av flera skäl. Beställarförbundet har, undantaget verkställande tjänstemannen, inte anställt någon personal. Det anses ta stora resurser i anspråk att samla alla ekonomiska rutiner inom beställarförbundets sekretariat. Att projekt har kontroll över de finansiella flödena anses dessutom innebära att implementeringsfasen underlättas. Som en konsekvens av att attesträtten inte kan delegeras till annan än den verkställande tjänstemannen löper ekonomirutinerna från projekt via projektägare till beställarförbundet.

Den löpande bokföringen av den disponibla ramen utförs på uppdrag av primärvårdsadministrationen. Primärvårdens kontoplan används för kostnadsslagen och beställarförbundets egen kontoplan används för att redovisa ansvar och ändamål. Resultat- och balansräkning upprättas med utgångspunkt från beställarförbundets bokföring och ingår som en del i årsredovisningen. Resultaträkningen visar beställarförbundets intäkter och kostnader för verksamheten och balansräkningen upptar bl.a. de fordringar och skulder som uppstår mot huvudmännen. Motsvarande fordran eller skuld återfinns i huvudmännens bokslut vid årsskiftet.

#### *Flödet inom den finansiella samordningen*

I Socsam har en modell utan likvida flöden tillämpats för att praktiskt lösa de ekonomiska transaktionerna inom den finansiella samordningen. Regeringen anser att en sådan modell kan vara en lämplig lösning, när de insatser som samordningsförbundet beslutar om att finansiera utförs endast av någon samverkanspart inom den finansiella samordningen. Det finns emellertid behov av likvida flöden i de fall när ett samordningsförbund har arbetsgivaransvar. Även i andra hänseenden har naturligtvis ett samordningsförbund behov av likvida medel. Samordningsförbundet behöver tillföras medel för att kunna täcka kostnader för bl.a. personal, arvoden och administration. Regeringen anser att det skall ligga på de samverkande parterna att bestämma i vilken utsträckning det skall förekomma likvida flöden.

Utifrån erfarenheterna från Socsam-försöken har det inte framkommit något behov av att införa några särskilda bestämmelser för det finansiella flödet. Det bör vara en fråga för samverkansparterna att avgöra den närmare utformningen av den finansiella samordningen. Vad samverkansparterna kommer överens om när det gäller det finansiella flödet skall dock anges i parternas förbundsordning.

### 7.5.5 Samverkansparternas ansvar för samordningsförbundets skulder

**Regeringens förslag:** Samverkansparterna är skyldiga att täcka brister, när ett samordningsförbund saknar tillgångar för att betala sina skulder. Varje part skall då skjuta till så stor del som svarar mot dennes andel i förbundets tillgångar och skulder, varvid den allmänna försäkringskassan skall svara för statens samlade andel.

I förbundsordningen skall finnas föreskrifter om samverkansparternas andelar i förbundets tillgångar och skulder samt fördelning av förbundets kostnader mellan samverkansparterna.

**Departementspromemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Kammarrätten i Göteborg* anser det bör förtydligas om både försäkringskassan och länsarbetsnämnden eller endast försäkringskassan skall svara för statens andel. *Riksförsäkringsverket* motsätter sig att det ska vara möjligt att reservera anslagsmedel för att täcka eventuella framtida underskott och verket föreslår att skulle en skuldsituation inträffa skall frågan underställs regeringen för eventuella beslut om tilläggsanslag.

**Skälen för regeringens förslag:** Inom Socsam gäller att i första hand svarar beställarförbundet med sina tillgångar själv för sina skulder. Saknar emellertid förbundet tillgångar för att betala en skuld är enligt 20 § Socsam-lagen förbundsmedlemmarna skyldiga att fylla bristen. Sådant tillskott skall, om inte medlemmarna har kommit överens om annat, ske i förhållande till varje medlems andel i förbundets tillgångar och skulder enligt vad som har bestämts i förbundsordningen. Enligt 8 § första stycket 7 skall förbundsordningen ange förbundsmedlemmarnas andelar i beställarförbundets tillgångar och skulder. Skall någon annan grund gälla för medlemmarnas deltagande i kostnaderna för förbundets verksamhet skall den grunden anges i förbundsordningen.

Regeringen anser att för de medlemmar i samordningsförbundet som bidrar med resurser bör gälla samma ekonomiska ansvar som om de vore medlemmar i ett kommunalförbund. Om ett samordningsförbund saknar tillgångar för att betala en skuld, skall medlemmarna vara skyldiga att fylla bristen. Därvid skall varje medlem tillskjuta så stor del av bristen som svarar mot medlemmens andel i förbundets tillgångar och skulder. Med hänsyn till att försäkringskassan bidrar med statens samlade andel av resurserna i samordning svarar den även för statens samlade andel när det gäller samordningsförbundets skulder. Det bör inte finnas någon möjlighet för medlemmarna att i detta hänseende komma överens om något annat.

Eftersom statens utgifter för finansiell samordning är begränsade till högst fem procent av de budgeterade utgifterna för sjukpenning kan det uppstå komplikationer om det uppkommer en brist i samordningsförbundet, samtidigt som försäkringskassan har förbrukat hela den disponibla andelen av sjukpenninganslaget. Skulle en skuldsituation inträffa skall försäkringskassan och länsarbetsnämnden anmäla frågan till

Riksförsäkringsverket respektive Arbetsmarknadsstyrelsen som i sin tur får underställa regeringen frågan för eventuella beslut om tilläggsanslag.

### 7.5.6 Hantering av tvister

**Regeringens förslag:** Samverkansparterna skall genom förbundsordningen bestämma hur tvister mellan samordningsförbundet och samverkansparterna skall lösas.

**Departementspromemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Några invändningar har inte framkommit.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt 6 § första stycket Socsam-lagen handläggs tvister med anledning av Socsam-verksamheten mellan samverkansparterna eller mellan en eller flera av dem och den som bedriver Socsam-verksamheten (bl.a. beställarförbundet) enligt lagen (1929:145) om skiljemän.

I förarbetena till Socsam-lagen (prop. 1993/94:205, s. 35) anfördes att regeringen ansåg att eventuella tvister mellan de samverkande parterna var av den karaktären att de borde prövas av skiljemän. Enligt 4 kap. 9 § dåvarande kommunalförbunds lagen kunde tvister om kommunalförbunds likvidation och upplösning samt om förbundsmedlems rätt till utträde handläggas enligt lagen om skiljemän. I förarbetena till Socsam-lagen uttalades att även tvister mellan beställarförbundet och en eller flera av samverkansparterna borde prövas av skiljemän samt att detta borde gälla oavsett vem som handhade ledningen för Socsam-verksamheten.

Enligt 3 kap. 28 § 16 KL skall förbundsordningen för ett kommunalförbund ange ordningen för att lösa tvister mellan förbundet och dess medlemmar. Några bestämmelser om att tillämpa skiljemannaförfarande gäller således inte längre för kommunalförbund.

I förarbetena till ovan nämnda bestämmelse (prop. 1996/97:105, s. 90) anfördes i huvudsak följande som skäl. Samverkan inom ett kommunalförbund byggde på att de medverkande parterna var överens i ett stort antal frågor samt att man reglerade förbundets verksamhet och förhållandet till medlemmarna i förbundsordningen. Alla situationer kunde emellertid inte förutses och det måste finnas någon ordning för att lösa tvister. Medlemmarna borde själva få bestämma ordningen för detta och frågan skulle regleras i förbundsordningen. Det var endast tvister mellan förbundet och någon eller några medlemmar som avsågs. Frågan om hur tvister mellan medlemmarna i frågor som rör förbundet och dess verksamhet skulle lösas kunde inte regleras i förbundsordningen.

Regeringen anser att det bör vara samma lösning för ett samordningsförbund som för ett kommunalförbund. Har man frångått en obligatorisk ordning med skiljemannaförfarande för kommunalförbund, bör man kunna göra på motsvarande sätt för ett samordningsförbund.

Frågan om hur tvister mellan samverkansparterna som rör samordningsförbundet och dess verksamhet skall lösas kan inte regleras i förbundsordningen, eftersom denna endast reglerar vad som gäller för förbundet och dess förhållande till samverkansparterna. Det står emeller-

tid parterna fritt att i ett samverkansavtal träffa överenskommelse om hur sådana tvister mellan dem skall lösas. Detta motsvarar vad som gäller vid samverkan genom ett kommunalförbund.

### 7.5.7 Utträde, likvidation och upplösning

**Regeringens förslag:** En samverkanspart skall ha ovillkorlig rätt att utträda ur ett samordningsförbund. En uppsägningstid på tre år skall gälla, om inte kortare tid föreskrivs i förbundsordningen. Förfarandet vid utträde ur ett samordningsförbund skall regleras i förbundsordningen.

Samverkansparterna får själva bestämma om förutsättningarna för och förfarandet vid ett samordningsförbunds likvidation och upplösning. Dessa frågor skall regleras i förbundsordningen. Samma gäller frågan om hur förbundets tillgångar skall fördelas vid en upplösning.

**Departementspromemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Riksförsäkringsverket* tillstyrker förslaget och anser att denna fråga skall regleras i förbundsordningen. Detsamma gäller frågan om hur förbundets tillgångar ska fördelas vid en upplösning.

**Skälen för regeringens förslag:** I 25–29 §§ Socsam-lagen finns bestämmelser om likvidation. Dessa motsvarar till övervägande del vad som gällde enligt 4 kap. 4–8 §§ den numera upphävda kommunalförbundslagen.

Enligt 25 § skall ett beställarförbund träda i likvidation senast när tiden för dess bestånd har gått ut. Medlemmarna kan också komma överens om att förbundet skall träda i förtida likvidation. Till skillnad från vad som gäller för ett kommunalförbund finns ingen möjlighet för en medlem att utträda ur ett beställarförbund utan att detta träder i likvidation.

Likvidationen verkställs av beställarförbundets styrelse, som är likvidator. När förbundet har trätt i likvidation, får kallelse på förbundets okända borgenärer sökas av förbundsmedlem eller likvidatorn. Vidare skall dess egendom, om det behövs för likvidationen, förvandlas till pengar genom försäljning.

När styrelsen har fullgjort sitt uppdrag som likvidator, skall den lämna en slutredovisning för sin förvaltning genom en förvaltningsberättelse som avser likvidationen i dess helhet. Berättelsen skall innehålla en redovisning för skiftet av behållna tillgångar och det skall bifogas redovisningshandlingar för hela likvidationstiden. När likvidationsuppdraget har fullgjorts, skall kommunstyrelsen i en kommun som varit samverkanspart överta och vårda de handlingar som hör till förbundets arkiv.

Förvaltningsberättelsen och redovisningshandlingarna skall delges varje förbundsmedlem. När berättelsen och redovisningshandlingarna delgetts samtliga förbundsmedlemmar, är förbundet upplöst.

En förbundsmedlem, som inte är nöjd med redovisningen eller det skifte som förrättats av förbundsstyrelsen, kan väcka talan om detta mot de övriga förbundsmedlemmarna inom ett år från delgivning av slutredovisningen. Framkommer någon tillgång för beställarförbundet efter



upplösningen eller väcks talan mot förbundet eller uppkommer på annat sätt behov av ytterligare likvidationsåtgärd, skall likvidationen fortsättas.

I sammanhanget bör nämnas vad som numera gäller vid likvidation av ett kommunalförbund. Enligt 3 kap. 26 § KL har en förbundsmedlem rätt att utträda ur ett kommunalförbund. Uppsägningstiden skall vid utträde vara tre år, om inte kortare tid anges i förbundsordningen. I 3 kap. 28 § 14 KL föreskrivs att det i förbundsordningen skall anges förfarandet vid en förbundsmedlems utträde ur förbundet.

Vidare gäller att förbundsmedlemmarna får själva bestämma om förutsättningarna för och förfarande vid ett kommunalförbunds likvidation och upplösning. Det är obligatoriskt att i förbundsordningen reglera dessa frågor och frågan om hur förbundets tillgångar skall fördelas vid en upplösning.

I förarbetena till bestämmelserna om kommunalförbund anfördes (prop. 1996/97:105, s. 89ff.) i detta hänseende i huvudsak följande.

I kommunalförbunds lagen fanns relativt komplicerade regler för en medlems utträde ur ett kommunalförbund bl.a. beroende av om kommunalförbundet var bildat för bestämd eller för obestämd tid. Det fanns skäl att förenkla reglerna om utträde och uppsägning. Medlemmarna i ett kommunalförbund borde dessutom i lag få en absolut rätt att dra sig ur förbundet. Det borde också finnas en längsta tid som en medlem skulle vara bunden vid ett medlemskap i ett förbund efter det att medlemmen bestämt sig för att träda ur.

Även i förbund som bildats för en viss tid borde medlemmarna ha en absolut rätt till förtida utträde. Om förbundet var bildat för en kortare tid än tre år kunde man inte utan särskild reglering i förbundsordningen kräva förtida utträde. Ansåg medlemmarna tre år vara en för lång tid för utträde kunde de i förbundsordningen stadga kortare tid. Även frågorna om hur ett utträde skall hanteras skulle lösas i förbundsordningen.

I kommunalförbunds lagen fanns regler om förfarandet vid likvidation och upplösning av ett kommunalförbund. Reglerna hade visat sig fungera mindre bra i praktiken. Om varje medlem fick en ovillkorlig rätt att utträda ur ett förbund, behövdes därför särskilda lagregler om likvidation och utträde. Medlemmarna borde själva utifrån de särskilda förutsättningarna för varje förbund, få bestämma om förfarandet vid likvidation och upplösning i förbundsordningen. Även frågan om fördelningen av förbundets tillgångar vid upplösning av förbundet skulle regleras i förbundsordningen.

Regeringen anser att de förenklingsåtgärder beträffande utträde, likvidation och upplösning som har gjorts beträffande kommunalförbund skall gälla även inom den finansiella samordningen. Normalt kommer ett utträde ur ett samordningsförbund emellertid att medföra att detta måste likvideras, eftersom finansiell samordning kan bedrivas endast om en försäkringskassa, en länsarbetsnämnd, ett landsting och minst en kommun deltar. I det fallet att flera kommuner ingår i ett samordningsområde, behöver emellertid ett utträde på den kommunala sidan inte medföra en likvidation, om minst en kommun fortsätter att delta i den finansiella samordningen.

Dessa frågor skall parterna alltid reglera i en förbundsordning.

## 7.5.8 Redovisningsskyldighet

**Regeringens förslag:** Samordningsförbundet skall vid sin redovisning tillämpa lagen (1997:614) om kommunal redovisning.

**Departementspromemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Rådet för kommunal redovisning* anför att mot bakgrund av att den ekonomiska redovisningen för de samverkande parterna delvis styrs av olika regelverk är det angeläget att entydigt bestämma på vilket sätt redovisningen för samordningsförbundet skall ske. Lagen om kommunal redovisning torde enligt rådet lämpa sig väl för ändamålet.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt 23 § Socsam-lagen skall förbundsstyrelsen för ett beställarförbund föra räkenskaper över beställarförbundets medel, varvid lagen (1997:614) om kommunal redovisning skall gälla i tillämpliga delar. Samma skall gälla för ett samordningsförbund inom den finansiella samordningen. Förbundet har således att iaktta samma balanskrav som gäller för kommunalförbund.

## 7.6 Revision av finansiell samordning

**Regeringens förslag:** Ett samordningsförbunds räkenskaper och årsredovisning samt styrelsens förvaltning skall granskas av en revisor för varje medlem i förbundet. Riksrevisionen skall för länsarbetsnämndens och den allmänna försäkringskassans räkning utse en gemensam revisor som skall granska samordningsförbundet.

Revisionen skall omfatta både redovisningsrevision och förvaltningsrevision. För revision av ett samordningsförbund skall bestämmelserna i 9 kap. 4–18 §§ kommunallagen (1991:900) tillämpas. Bestämmelserna i 9 kap. 18 § kommunallagen skall emellertid inte gälla för den revisor som utses av Riksrevisionen.

Revisionsberättelse skall lämnas till förbundsstyrelsen, kommun- och landstingsfullmäktige, försäkringskassans styrelse och länsarbetsnämnden samt till Riksförsäkringsverket och Arbetsmarknadsstyrelsen.

Förbundsmedlemmarna skall var för sig pröva frågan om ansvarsfrihet för förbundsstyrelsen och om skadeståndstalan skall väckas.

**Departementspromemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens med den skillnaden att 9 kap. 18 § KL inte skall gälla för den revisor som utses av Riksrevisionen.

**Remissinstanserna:** *Riksrevisionsverket* anser att myndigheten Riksrevisionen skall svara för revisionen på i princip samma sätt som enligt lag kommer att gälla för de allmänna försäkringskassorna fr.o.m. den 1 juli år. Verket anser emellertid att det medför nackdelar om 9 kap 4 – 18 §§ KL skall tillämpas för revisionen, eftersom KL:s regler om revision inte alltid är förenliga med revisionen inom staten. Exempelvis är det enligt 18 § möjligt för (kommun) fullmäktige att meddela närmare föreskrifter för revisionen – något som är oförenligt med oberoende som

gäller för de statliga revisorerna. Verket rekommenderar att bestämmelserna om revision i 9 kap. 4-18 §§ KL inte skall tillämpas för Riksrevisionen eller de revisorer Riksrevisionen förordnar. *Göteborgs stad* föreslår att verksamheten skall bedömas utifrån de mål och syften som fastställts tillsammans med de samverkande parterna.

**Skälen för regeringens förslag:** Finansiell samordning får inte innebära att möjligheterna till revision av kommunal och statlig verksamhet försämras. Såväl den kommunala som den statliga revisionen har till uppgift att granska om räkenskaperna är rättvisande (redovisningsrevision inom kommunen och årlig revision inom staten) samt om verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt (förvaltningsrevision inom kommunen och effektivitetsrevision inom staten). Revisionen har även i uppgift att granska om den interna kontrollen av räkenskaper och verksamhet är tillräcklig. En viktig skillnad mellan den kommunala och den statliga revisionen är emellertid att den kommunala revisionen ligger till grund för ansvarsprövning, medan detta inte gäller för den statliga revisionen. Däremot skall, som framgår av 13 § verksförordningen, en statlig myndighets styrelse besluta om åtgärder med anledning av Riksrevisionsverkets revisionsrapporter.

Mot bakgrund av de gränsdragningsfrågor som infinner sig vid finansiell samordning finns det emellertid en risk för att möjligheterna till revision av kommunal och statlig verksamhet försämras. Det bör dock påpekas att denna risk även föreligger när insatser bedrivs i samverkan i enlighet med riktlinjerna i prop. 1996/97:63 (Frisam). I Frisam saknas dessutom en samlad resultatredovisning och granskning av de insatser som bedrivs i samverkan. För att i möjligaste mån undvika att möjligheterna till revision försämras är det viktigt att samordningsorganets revisorer inledningsvis kommer överens om revisionens inriktning och omfattning.

De revisorer som skall granska samordningsförbundet bör utses på likartat sätt som idag gäller när Socsam bedrivs genom ett beställarförbund, dvs. det skall finnas revisor och ersättare för varje samverkanspart (jfr 24 § Socsam-lagen). Riksrevisionen bör utse den revisor som för den allmänna försäkringskassans och länsarbetsnämndens räkning skall granska samordningsförbundet.

### *Revisionens uppgift*

Vid revisionen av ett samordningsförbund skall granskas att räkenskaperna är rättvisande och att verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Förvaltningsrevisionen skall utgå från syfte och mål med finansiell samordning, dvs. verksamheten bör bedömas utifrån om den bedrivs ändamålsenligt i förhållande till mål och syfte med finansiell samordning (se 1 § förslaget till lag om finansiell samordning).

För revision av ett samordningsförbund uppkommer frågan om revision skall ske med tillämpning av bestämmelserna i 9 kap. KL eller dem i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Det framstår som mindre lämpligt att utforma helt nya bestämmelser om revision av samordningsförbund, eftersom det skulle komplicera regleringen av revisionen.

Till en början kan konstateras att bestämmelserna om revision i 4 kap. 4–18 §§ KL enligt 24 § tredje stycket Socsam-lagen gäller i tillämpliga delar vid revision av ett beställarförbund inom Socsam. Riksdagen har (2001/02:SfU1, s. 56) i sin begäran om ett förslag om en permanent och rikstäckande finansiell samordning uttalat att möjligheten till samordning skall utformas med utgångspunkt från bestämmelserna i Socsam-lagen. Dessutom föreslås att de bestämmelser som gäller för ett kommunalförbund i tillämpliga delar skall gälla även för ett samordningsförbund. Vidare skall samordningsförbundets styrelse, på motsvarande sätt som gäller för ett beställarförbund och ett kommunalförbund, fortlöpande föra räkenskaper över samordningsförbundets medel med tillämpning av lagen (1997:614) om kommunal redovisning. Sammantaget talar detta för att KL:s regler om revision bör gälla för revisionen av ett samordningsförbund.

Ett alternativ skulle kunna vara att den revisor som gör en granskning för försäkringskassans och länsarbetsnämndens räkning gör den granskningen utifrån bestämmelserna i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Det kan emellertid ifrågasättas om det är lämpligt att tillämpa två olika regelsystem vid granskning av en och samma organisation.

Regeringen anser mot denna bakgrund att bestämmelserna i 9 kap. KL i tillämpliga delar bör gälla även för den revisor som gör en granskning för försäkringskassans och länsarbetsnämndens räkning

Enligt 9 kap. 18 § KL får fullmäktige meddela föreskrifter om revisionen. Detta bör enligt regeringens uppfattning emellertid inte gälla för den revisor som utses av Riksrevisionen.

I sammanhanget kan nämnas att det för närvarande pågår en kartläggning av vilka organ som kan komma i fråga för en årlig revision enligt lagen om revision av statlig verksamhet m.m. I samband med det arbetet kan det finnas anledning att återkomma i frågan om hur revision av ett samordningsförbund skall ske.

#### *Gränsdragning gentemot huvudmännens revision*

Samordningsförbundet skall bl.a. stödja samverkan mellan olika huvudmän (dvs. svara för samverkansbefrämjande åtgärder) och finansiera insatser. Detta förbund har således uppgifter av övergripande natur, medan de samverkande huvudmännen behåller sitt ansvar gentemot de enskilda personerna i målgruppen. När det gäller utformningen av de enskilda insatserna är det också huvudmännen som har sakkunskap om vad som utgör ett adekvat utförande av respektive insats. Detta talar för att huvudmännen har ett kvalitetsansvar för den verksamhet de utför men som samordningsförbundet finansierar. Dessutom saknar ett samordningsförbund befogenhet att beordra någon av huvudmännen att genomföra en viss verksamhet. Förbundets beslut att använda de samordnade resurserna för en viss verksamhet eller insats som utförs av en huvudman måste föregås av en diskussion med huvudmannen. Det måste finnas en gemensam uppfattning mellan samordningsförbundet och huvudmannen om utformningen av en viss verksamhet eller insats, om denna skall kunna ingå i den finansiella samordningen. Huvudmannen har alltså

ansvaret för utformningen av de insatser som beviljas enskilda personer ur målgruppen för den finansiella samordningen.

Revisionen av huvudmännens verksamhet bör därför omfatta de insatser dessa utför inom ramen för den finansiella samordningen. Detta innebär att den verksamhet som huvudmännen utför på beställning av samordningsförbundet skall granskas av de revisorer som granskar respektive huvudmans verksamhet. Denna granskning skall göras i förhållande till det regelsystem som gäller för huvudmännen. En huvudman bör inte kunna undgå att ställas till svars för eventuella brister i sin verksamhet genom att hänvisa till att samordningsförbundet inte har beställt relevanta eller tillräckliga insatser. Denne behåller nämligen ändå ett sistahandsansvar för den enskilde, eftersom det är huvudmannen som svarar för myndighetsutövningen gentemot den enskilde.

Mot denna bakgrund bör revisionen av den finansiella samordningen omfatta en granskning bl.a. av om samordningsförbundet har finansierat insatser som ligger inom ramen för den finansiella samordningen samt om förbundet har gjort erforderlig uppföljning av sin medelsanvändning. Dessutom bör revisionen granska om samordningsförbundets styrning är ändamålsenlig och om de avtal som ingås med utförarna är av god kvalitet.

#### *Revisionsberättelse och beviljande av ansvarsfrihet*

Revisorerna skall lämna revisionsberättelse till förbundsstyrelsen, till kommun- och landstingsfullmäktige, till försäkringskassans styrelse och till länsarbetsnämnden samt till RFV och AMS.

Förbundsmedlemmarna skall var för sig pröva frågan om ansvarsfrihet för förbundsstyrelsen och om skadeståndstalan skall väckas.

## 7.7 Uppföljning och utvärdering av finansiell samordning

**Regeringens förslag:** Uppföljning och utvärdering skall göras löpande på både lokal och nationell nivå. Samverkansparterna bör ha ansvaret för lokal uppföljning och utvärdering.

**Regeringens bedömning:** Den myndighet regeringen bestämmer bör få i uppdrag att svara för den nationella uppföljningen och utvärderingen av finansiell samordning.

För en ändamålsenlig redovisning av insatser som bedrivs i samverkan är det angeläget att utveckla sektorsövergripande metoder för uppföljning och utvärdering på både lokal och nationell nivå.

En kontrollstation bör införas för de första fyra åren av finansiell samordning. Om det vid denna kontroll framkommer att kostnadsramarna inte håller eller att önskade effekter på individnivå inte uppnås bör utformningen av den finansiella samordningen ses över.

Vid såväl utvärdering som uppföljning skall anläggas ett jämställdhetsperspektiv.

**Departementspromemorians förslag och bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Det har inte framförts några invändningar mot att det skall göras uppföljning och utvärdering av den finansiella samordning. Några remissinstanser har påtalat behovet av utvärdering även på regional nivå och att Statskontoret bör få i uppdrag att utarbeta en plan för hur utvärdering skall gå till.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Uppföljning och utvärdering måste ges mycket hög prioritet. Finansiell samordning bör följas upp och utvärderas på såväl lokal som nationell nivå. I syfte att säkerställa huruvida de åtgärder som samordningsförbundet finansierar och tillhandahåller ger avsett resultat krävs det att åtgärderna följs och utvärderas på lokal nivå. För att utröna om finansiell samordning är ett samhällsekonomiskt effektivt medel för att bedriva samordnade insatser krävs en oberoende uppföljning och utvärdering av den finansiella samordningen på nationell nivå. I den nationella uppföljningen av den finansiella samordningen bör en central utgångspunkt vara att följa upp att människor faktiskt har fått förmåga till eget förvärvsarbete efter genomförda åtgärder och att man samtidigt också kan se en minskning av utgifterna för sjukpenning. På denna nivå skall även omfattningen av resurserna och deras fördelning på samverkansparterna ses över.

Vid såväl utvärdering som uppföljning skall anläggas ett jämställdhetsperspektiv. Det skall klarläggas om de insatser som vidtas inom ramen för finansiell samordning kommer kvinnor och män till del på lika villkor utifrån deras behov.

### **7.7.1 Behov av sektorsövergripande metoder för uppföljning och utvärdering**

Samverkan och finansiell samordning syftar till att genom effektiv resursanvändning tillgodose den enskildes behov av samordnade rehabiliteringsinsatser. Såväl välfärdsvinster för den enskilde som samhällsekonomiska vinster förväntas därmed kunna uppnås. Frisam- och Socsam-utvärderingarna visar också att välfungerande samverkan ger positiva effekter för den enskilde och för samhället.

Att mäta resultat och effekter av samverkansinsatser kräver dock bl.a. att de olika huvudmännens kostnader och statistik samordnas. Ett sådant arbete är förknippat med stora arbetsinsatser. Idag är det t.ex. inte möjligt att utan betydande arbetsinsatser redovisa de samlade kostnaderna för olika sektorer i ett geografiskt område (t.ex. på kommunnivå). För en ändamålsenlig uppföljning och resultatredovisning av insatser som bedrivs i samverkan är det därför angeläget att utveckla sektorsövergripande metoder för uppföljning och utvärdering. Stora ansträngningar måste göras för att skapa de utvärderingsverktyg som behövs för att skapa en tillförlitlig uppföljning och resultatredovisning på lokal och nationell nivå.

I regleringsbrevet för 2003 till AMS, RFV och SoS har dessa myndigheter fått i uppdrag att utveckla rutiner för ett sektorsövergripande system för löpande uppföljning av resultaten av samverkan inom rehabili-

teringsområdet. Enligt uppdraget skall rutinerna utformas på ett sådant sätt att det även kan tillämpas för löpande uppföljning av resultaten av finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet. Uppdraget skall redovisas senast den 15 oktober 2003. Regeringen förutsätter att ett uppföljningssystem, som möjliggör en effektiv uppföljning, är på plats från och med den 1 januari 2004.

### **7.7.2 Lokal utvärdering**

De insatser som bedrivs inom ramen för finansiell samordning bör bedömas och värderas utifrån de gemensamma samverkansmålen och de mål som samordningsförbundet anger för sin verksamhet. Uppföljning och utvärdering skall vara en prioriterad uppgift för samverkansparterna. För att uppföljning och utvärdering skall bli en integrerad del av samordningsförbundets verksamhet är det angeläget att detta planeras redan vid inledningen av förbundets verksamhet. Planerna för uppföljning och utvärdering bör därför ingå som en del i parternas samverkansavtal för den finansiella samordningen.

### **Genomförande**

Uppföljning och utvärdering skall ske löpande och på ett sådant sätt att behovet av tillförlitlig uppföljning på både lokal och nationell nivå säkerställs. Vidare bör uppföljning och utvärdering vara en integrerad del av verksamheten så att resultaten och erfarenheterna blir till nytta för den pågående verksamheten. Det är särskilt viktigt med återkoppling till berörd personal för att därmed kunna se nyttan på handläggare- och verksamhetsnivå. Samtidigt som samverkansparterna har ett ansvar för den lokala utvärderingen är det lämpligt att fristående expertis anlitas i utvärderingsarbetet. Sådan fristående expertis kan vara universitet och högskolor eller konsulter. Det är viktigt att den som svarar för den nationella utvärderingen även stödjer de lokala utvärderingarna så att en nationell jämförelse underlättas.

### **7.7.3 Nationell utvärdering**

Enligt regeringen är det av stor vikt att den nu föreslagna konstruktionen med finansiell samordning följs upp och utvärderas på nationell nivå. Det övergripande syftet med en nationell utvärdering är att belysa huruvida finansiell samordning är ett samhällsekonomiskt effektivt medel för att bedriva samordnade insatser.

Frågor som bör belysas i den nationella utvärderingen är till exempel:

– Har berörda individer faktiskt fått förmågan att försörja sig själva efter genomförda åtgärder och kan man samtidigt se en minskning av utgifterna för sjukpenning?

– Hur påverkas mäns respektive kvinnors rehabilitering av den finansiella samordningen?

- Har integrationsperspektivet påverkat utformningen av den finansiella samordningen?
- Kan inrättandet av ett samordningsförbund medföra gränsdragningsproblem mellan aktörerna och förbundet?
- Kan det förhållandet att resurser från parterna överförs till ett samordningsförbund medföra kostnadsövertalningar mellan parterna?
- Kommer de samordnade resurserna att användas för sådant som bör finansieras av ordinarie förvaltningsanslag?
- Hur påverkas den statliga och de kommunala budgetarna?
- Kommer det att vara ny eller redan befintlig verksamhet som finansieras genom den finansiella samordningen?
- Hur omfattande blir administrationskostnaderna för en ny beslutsorganisation?
- Hur påverkas parternas möjligheter till styrning?
- Vilka ekonomiska överväganden kommer de samverkande parterna att göra i samband med den finansiella samordningen?
- Är de samordnade resurserna tillräckliga?
- Hur påverkar bestämmelsen om att parterna skall bidra med lika andelar resurser utvecklingen av den finansiella samordningen?
- Kommer den avsedda målgruppen att prioriteras?
- Kan förslaget leda till prioriteringsproblem inom hälso- och sjukvården?
- Hur har parternas representation i samordningsförbundets styrelse fungerat?
- Hur kommer revisionen att fungera?

## Genomförande

Uppdraget att följa upp och utvärdera finansiell samordning bör hållas isär från de uppgifter som de centrala myndigheterna har inom rehabiliteringsområdet. De centrala myndigheterna Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Arbetsmiljöverket (AV), Riksförsäkringsverket (RFV) och Socialstyrelsen (SoS) är viktiga aktörer för att skapa förutsättningar för en effektiv samverkan inom rehabiliteringsområdet. Att dessa myndigheter har i uppdrag att samverka framgår sedan 2002 av instruktionen till respektive myndighet. Samverkan inom rehabiliteringsområdet lyfts också fram som en prioriterad uppgift i myndigheternas regleringsbrev för 2003. Dessa myndigheter har därmed i uppgift att på olika sätt stödja, legitimeras och följa upp den verksamhet som bedrivs i samverkan på lokal nivå.

Regeringen kommer senare att bestämma vilken myndighet som skall få i uppdrag att svara för den nationella uppföljningen och utvärderingen av finansiell samordning. Uppdraget bör genomföras i samråd med AMS, AV, RFV, SoS samt Försäkringskassaförbundet, Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet.

För att underlätta en nationell jämförelse bör det i detta uppdrag ingå att stödja samordningsförbunden med riktlinjer för hur resultatutvärderingen bör genomföras.



## 8 Genomförande av förslaget

### 8.1 Ekonomiska konsekvenser

Genom den föreslagna möjligheten till finansiell samordning skall en effektiv resursanvändning underlättas. Sammantaget bör förslaget därmed inte medföra några ökade kostnader för den offentliga sektorn. Däremot kan det uppstå en viss förändring i kostnadsfördelningen mellan olika verksamheter. Det är dock inte möjligt att på förhand beräkna denna effekt.

#### 8.1.1 Ekonomiska konsekvenser för kommunsektorn

Förslaget om finansiell samordning kommer att påverka kommunsektorns ekonomi. Effekten är dock svår att bedöma, eftersom det finns en rad faktorer som kan påverka ekonomin i olika riktningar.

Med anledning av att förslaget innebär en frivillig möjlighet att medverka och att målgruppen bestäms gemensamt med samverkande aktörer är det svårt att redovisa ekonomiska konsekvenser. Under förutsättning att målgruppen är tydligt avgränsad och att det råder en samsyn kring aktuella insatser kan det leda till positiva ekonomiska effekter.

Att medverka i finansiell samordning innebär ett ökat risktagande i det fall samordningsförbundets ekonomi utvecklas negativt. Detta risktagande skall ställas mot de framtida ekonomiska vinster som kommunsektorn eventuellt kan få.

#### 8.1.2 Ekonomiska konsekvenser för staten

Statens maximala bidrag till finansiell samordning föreslås uppgå till högst fem procent av de budgeterade kostnaderna för anslaget 19.1 Sjukpenning och rehabilitering m.m. anslagsposten 1.1 Sjukpenning. Fem procent av denna anslagspost motsvarar för 2003 cirka 1,9 miljarder kronor. Sedan den 1 januari 2003 gäller denna finansieringslösning för samverkan inom rehabiliteringsområdet (Frisam). Denna finansieringslösning innebär att anslagsmedel på statsbudgeten, som är budgeterade för dagersättning för sjukskrivna, istället används för att finansiera olika typer av rehabiliteringsinsatser. Vidare kan en bredare målgrupp än enbart sjukskrivna komma ifråga för rehabiliteringsinsatser.

För att förslaget om finansiell samordning inte skall medföra några ökade kostnader för staten förutsätts att de satsade medlen omedelbart, dvs. samma budgetår, medför minskade utgifter för sjukförsäkringen med minst det förbrukade beloppet. Sjukpenning är en rättighetsstyrd utgift som staten måste betala ut. Om den finansiella samordningen inte leder till en tillräckligt stor minskning av utgifterna samma år, kommer statens utgifter med automatik att öka. Då målgruppen består av individer som kan uppbära andra ersättningar än sjukpenning är det osäkert om de satsningar som görs betalar sig genom att kostnaderna för sjukpenning

minskar i motsvarande omfattning. Statskontoret anger i sitt remissyttrande att de samordnade rehabiliteringsinsatserna kan komma att kosta staten närmare två miljarder kronor årligen om modellen får stor spridning.

Enligt utvärderingen av Socsam har denna försöksverksamhet inte gett några tydliga ekonomiska effekter på totalnivå. Utvärderingen av Finsam visade att den största ekonomiska effekten av denna försöksverksamhet uppmättes under det tredje försöksåret. I utvärderingen nämns också att det är osäkert om samma positiva effekter kan uppnås om försöksverksamheten görs generell för hela landet. Vidare kan konstateras att det inte finns några säkra uppgifter om effekterna av rehabiliteringsinsatser. I ett flertal utredningar har emellertid framhållits nyttan och värdet av rehabiliteringsinsatser (se t.ex. Sjuk- och arbetsskadekommittén [1996:113], Den arbetslivsinriktade rehabiliteringen [SOU 2000:78] och Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet [SOU 2002:5]). Förslaget om finansiell samordning medför således en risk för att staten måste tillskjuta ytterligare medel för att sjukpenning skall kunna utbetalas. En ytterligare komplikation är att anslaget för sjukpenning i sig är mycket svårbudgeterat. De senaste åren har riksdagen fått tilldela ytterligare medel på tilläggsbudgeterna och därmed ökat sjukpenninganslaget under pågående budgetår.

Regeringen är väl medveten om den stora osäkerhet som råder i fråga om statens kostnaderna för förslagen i denna proposition. En kontrollstation bör därför införas för de första fyra åren av finansiell samordning. Vid denna kontroll skall de samhällsekonomiska effekterna och då särskilt kostnadsutvecklingen för staten analyseras. Om det vid denna kontrollstation framkommer att kostnadsramarna inte håller eller att önskade effekter på individnivå inte uppnås skall systemet ses över.

## 8.2 Den kommunala självstyrelsen

Förslaget om finansiell samordning innebär bl.a. att kommun och landsting skall få överföra medel till ett samordningsförbund. Genom den föreslagna lagen om finansiell samordning blir detta en kommunal uppgift, som dock är frivillig.

Det finns inga hinder för en kommun eller ett landsting att använda sina skattemedel för medverkan i finansiell samordning, så länge de ekonomiska insatser som kommunen eller landstinget gör kommer egna medlemmar till del. Åtgärderna inom den finansiella samordningen syftar till främja arbetsförmågan hos vissa kommun/landstingsmedlemmar, som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser.

Ingår det flera kommuner i ett samordningsförbund skall dessa, som anges i 6 § andra stycket förslaget till lag om finansiell samordning, träffa överenskommelse om hur den kommunala andelen av samordningsmedlen skall fördelas mellan dem. I författningskommentaren till 6 § framhålls att dessa därvid har att eftersträva en rättvis fördelning som står i överensstämmelse med regeringsformens bestämmelser om att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter.

Med hänsyn till att det är frivilligt att delta i finansiell samordning, kan den kommun eller landsting som inte är nöjd med det ekonomiska utbytet av samordningen lämna denna genom att begära utträde från samordningsförbundet.

### 8.3 Övriga konsekvenser

Förslaget innebär att kommun, landsting, försäkringskassa och länsarbetsnämnd i viss utsträckning får samordna sin medelsanvändning för att deras resurser skall användas effektivare.

Förslagen har betydelse för varken för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet. Inte heller bedöms förslaget ha betydelse för systerstämning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags. I motiven framhålls särskilt att vid tillämpning av den föreslagna lagstiftningen skall särskilt beaktas att kraven på jämställdhet mellan kvinnor och män upprätthålls. Det sistnämnda gäller även möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Förslaget medför inte några EG-rättsliga konsekvenser.

### 8.4 Ikraftträdande

**Regeringens förslag:** De nya bestämmelserna om finansiell samordning skall träda i kraft den 1 januari 2004.

**Departementspromemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Några invändningar har inte framförts.

**Skäl för regeringens förslag:** Den föreslagna ordningen bör kunna börja tillämpas i anslutning till att den lagstiftning som reglerar försöksverksamhet enligt Socsam upphör att gälla. Bestämmelserna om finansiell samordning bör därför träda i kraft den 1 januari 2004. Något behov av särskilda övergångsbestämmelser bedöms inte föreligga.

## 9 Författningskommentar

### 9.1 Förslaget till lag om finansiell samordning mellan allmän försäkringskassa, länsarbetsnämnd, landsting och kommun

#### 1 §

Lagen inleds med en allmän portalparagraf, som anger de bakomliggande motiv som lagen syftar till att tillgodose.

Enligt denna bestämmelse får finansiell samordning inom ett samordningsområde bedrivas mellan allmän försäkringskassa, länsarbetsnämnd, landstinget och kommun för att uppnå en effektiv resursanvändning. Som närmare redovisas ovan i avsnitt 3.3.1 är ett mål för den finansiella samordningen att föra den enskilde närmare arbetsmarknaden och bort från ett långvarigt samhälleligt försörjningsbehov.

Bestämmelsen innebär inte någon skyldighet att delta i denna form av samverkan utan det står huvudmännen inom respektive verksamhet fritt att ta ställning till om man vill delta i en finansiell samordning enligt denna lag.

Med samordningsområde avses det geografiska område inom vilken parterna bedriver finansiell samordning. Detta område kan utgöras av en eller flera kommuner. Som anges i 3 § kan flera kommuner delta i en och samma finansiella samordning. Ett samordningsområde kan också utgöras av en kommunedel.

#### 2 §

I denna paragraf föreskrivs att det genom den finansiella samordningen skall genomföras insatser som syftar till att personer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser från flera av samverkansparterna får förbättrad förmåga till eget förvärvsarbete. Målgruppen för samordningen utgörs av individer som har sådana problem att de är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser. Detta gäller därmed personer med sammanfattad problematik eller komplicerade livssituationer. Det rör sig om personer med olika former av fysiska eller psykiska besvär i kombination med arbetsmarknadsmässiga eller sociala problem. Dessa personer befinner sig ganska långt från arbetsmarknaden och är beroende av det allmänna för sin försörjning. Målet är att den enskilde skall kunna försörja sig genom eget förvärvsarbete och på så sätt undgå ett långvarigt samhälleligt försörjningsbehov. Det rör sig således om personer i yrkesverksam ålder (vanligen 20–64 år).

### 3 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om vilka huvudmän som kan delta i en finansiell samordning.

Enligt denna bestämmelse kan försäkringskassa, länsarbetsnämnd, landsting och kommun delta i den finansiella samordningen. De som deltar i finansiell samordning och som är medlemmar i ett samordningsförbund enligt 4 § är samverkande parter. I den finansiella samordningen inom ett samordningsområde får ingå en eller flera kommuner men endast en försäkringskassa, en länsarbetsnämnd och ett landsting. För att finansiell samordning skall få bedrivas krävs att försäkringskassan, länsarbetsnämnden, landstinget och minst en kommun deltar.

### 4 §

Genom bestämmelsen i *första stycket* regleras på vilka sätt finansiell samordning skall organiseras. Detta sker genom att det bildas ett särskilt samordningsförbund för detta ändamål. Vilka uppgifter detta kommer att ha anges i 7 §.

Enligt *andra stycket* är samtliga samverkansparter medlemmar i ett samordningsförbund. Bestämmelser om hur medlemmarna skall vara representerade i förbundet finns i 13 §.

### 5 §

I *första stycket* finns bestämmelser om att samverkansparterna för finansiell samordning får överföra medel till samordningsförbundet. Detta innebär att dessa medel därefter disponeras av samordningsförbundet och får användas för att täcka förbundets kostnader för de åtgärder detta får vidta inom ramen för den finansiella samordningen. Till dessa åtgärder hör bl.a. finansiering av olika rehabiliteringsinsatser och annat stöd för personer som ingår i målgruppen enligt 2 § .

Med att samverkansparterna får *överföra medel* till samordningsförbundet avses att parterna kan ställa medel till detta förbunds förfogande. Detta kan ske genom att parterna överför kontanta medel. En annan metod är att parten i sin redovisning bokför en skuld till samordningsförbundet och att detta i sin redovisning upptar en motsvarande fordran på parten. Under verksamhetsåret kan de likvida flödena mellan parter och samordningsförbund hållas nere i den mån det i stället sker en avräkning av fordringar och skulder med anledning av att en samverkande part har svarat för t.ex. en rehabiliteringsinsats som samordningsförbundet påtagit sig finansieringsansvaret för. Möjligheten att överföra medel till samordningsförbundet innebär däremot inte att en samverkande part får överföra befintlig verksamhet till den finansiella samordningen.

Beträffande formerna för transaktioner mellan samverkansparter och samordningsförbundet hänvisas till avsnitt 7.5.4.

I *andra stycket* regleras vilka medel försäkringskassan på dessa sätt får använda för finansiell samordning. Försäkringskassan får för detta ändamål använda medel som är avsedda för att täcka kostnader för sjukpenning. De medel som försäkringskassan bidrar med skall täcka även länsarbetsnämndens medverkan. Som har redovisats i avsnitt 6.2 är ett syfte med den finansiella samordningen att sjukpenningmedlen i viss utsträckning skall kunna användas för åtgärder som är ägnade att hålla

ner kostnaderna för sjukförsäkringen. Försäkringskassan får emellertid inte använda en större del av de medel som har anslagits för kostnaderna för sjukpenning än regeringen beslutar. Denna andel av sjukpenning-medlen är gemensam för finansiell samordning och samverkan enligt den s.k. Frisam-modellen. De medel försäkringskassan använder för finansiell samordning utgör enligt 6 § första stycket statens samlade andel i samordningen, dvs. de skall täcka även kostnaderna för länsarbetsnämndens medverkan.

#### 6 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om hur kostnaderna för finansiell samordning skall fördelas mellan samverkansparterna. Enligt huvudregeln i *första stycket* skall samverkansparterna bidra med lika mycket medel till den finansiella samordningen. Enligt andra meningen utgör de medel försäkringskassan bidrar med statens samlade andel i den finansiella samordningen. Detta innebär att de medel försäkringskassan enligt 5 § andra stycket disponerar för finansiell samordning skall täcka även länsarbetsnämndens andel i samordningen. Försäkringskassan kommer således att via sjukpenninganslaget finansiera två fjärdedelar av de medel samordningsförbundet disponerar. Av de totala medlen belöper således en fjärdedel på vardera försäkringskassan och länsarbetsnämnden. Frågan om resursandelar inom samordningen har behandlats i avsnitt 7.2.

Bestämmelsen i *andra stycket* tar sikte på det fallet att det i en finansiell samordning ingår flera kommuner. Dessa skall då träffa en överenskommelse om hur den andel som belöper på kommunerna skall fördelas mellan dem. Som föreskrivs i 10 § 8 skall detta också anges i förbundsordningen. Den andel de skall dela på utgör en fjärdedel av de sammanlagda medlen för samordningen när landsting, försäkringskassa och länsarbetsnämnd deltar som samverkande parter.

Vid denna fördelning mellan kommunerna skall eftersträvas att kostnadsfördelningen mellan kommunerna är rättvis och står i överensstämmelse med regeringsformens regler i 1 kap. 7 § att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter (jfr. prop. 1996/97:105, s. 67).

#### 7 §

I *första stycket* anges de åtgärder ett samordningsförbund får vidta. Detta har närmare utvecklats i avsnitt 7.3.

Samordningsförbundet kan bl.a. besluta om övergripande mål och riktlinjer för den finansiella samordning. Dessa mål och riktlinjer är i och för sig inte bindande för samverkansparterna. Däremot är det en förutsättning för ett fungerande samarbete inom den finansiella samordningen att samverkansparterna i förekommande fall beviljar enskilda personer insatser i enlighet med de bedömningar man har gjort inom de gemensamma bedömargrupper som de samverkande parterna svarar för. En av samordningsförbundets främsta uppgifter är att fatta beslut om hur de medel som har överförs till förbundet skall användas. Dessa samordningsmedel skall användas på ett sätt som är förenligt med det syfte för den finansiella samordningen som anges 1 §. Detta innebär bl.a. att samordningsförbundet kan finansiera rehabiliteringsinsatser som riktar

sig till personer i målgruppen enligt 2 § och syftar till att de skall uppnå eller återfå förvärvsförmåga. Detta innebär att samordningsförbundet inte får täcka kostnader för försörjningsstöd. Dessa kostnader syftar nämligen inte till att återställa eller öka den enskildes arbetsförmåga. Kostnader för försörjningsstöd skall finansieras på sedvanligt sätt av den huvudman som beviljar förmånen. Dessa insatser kommer att utföras av samverkansparterna eller tillhandhållas av dem. Ett syfte med den finansiella samordningen är just att samordna samverkansparternas insatser för att stödja enskilda personer som är hänföra till målgruppen. Samordningsförbundet kan dock inte ålägga någon av samverkansparterna att vidta en åtgärd, eftersom dessa har kvar sitt myndighetsansvar i förhållande till de enskilda personer som är i behov stödåtgärder inom samverkansparternas verksamhetsområden. Innan samordningsförbundet fattar beslut om att finansiera en viss insats måste det således föras en dialog med utföraren så att man är ense om hur insatsen skall utformas.

Vidare föreskrivs i paragrafen att samordningsförbundet skall svara för uppföljning och utvärdering av den finansiella samordningen. Detta utvecklas närmare i avsnitt 7.7.

Samordningsförbundet skall också upprätta budget och årsredovisning för den finansiella samordningen. Detta gäller den del av samordningen som ombesörjs av samordningsförbundet.

Bestämmelsen i *andra stycket* anger att ett samordningsförbundet inte får fatta beslut i frågor om förmåner eller rättigheter för enskilda. Det får heller inte vidta åtgärder i övrigt som innefattar myndighetsutövning eller som avser tillhandahållande av tjänster avsedda för enskilda. Detta motsvarar vad som gäller för ett beställarförbund inom Socsam enligt 4 § andra stycket första meningen Socsam-lagen.

Detta innebär bl.a. att det fortfarande är försäkringskassan som beslutar om sjukpenning m.m. och att socialnämnden, eller annan behörig nämnd, meddelar bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453). Det är fortfarande sjukvårdshuvudmännen som tillhandahåller sjukvård. Länsarbetsnämnden svarar även i fortsättningen för olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder och beslutar om försörjningsstöd som är förenade med deltagande i sådana åtgärder.

## 8 §

Bestämmelsen i denna paragraf överensstämmer i sak med 5 § Socsam-lagen. Detta motsvarar vad som enligt 3 kap. 22 § första stycket KL gäller för kommunalförbund. Härav följer bl.a. att samordningsförbundet är bundet av den s.k. likabehandlingsprincipen inom hälso- och sjukvården och den s.k. likställighetsprincipen i 2 kap. 2 § KL. Vad som föreskrivs om t.ex. tillsyn i 18 kap. 46 § och 22 kap. 5 § AFL kommer att gälla även förbundet.

## 9 §

I *första stycket* föreskrivs att det för ett samordningsförbund skall finnas en förbundsordning. Detta motsvarar vad som enligt 7 § Socsam-lagen i dag gäller för ett beställarförbund inom Socsam. Bestämmelser om vad som skall regleras genom förbundsordningen för ett samordningsförbund finns i 10 §.

*Andra stycket* innehåller en bestämmelse om när ett samordningsförbund är bildat. Ett sådant förbund är bildat när förbundsordningen har antagits av förbundsmedlemmarna eller vid den senare tidpunkt som anges i förbundsordningen. Detta överensstämmer med vad som enligt 3 kap. 20 § andra stycket KL gäller för kommunalförbund. Har förbundsmedlemmarna inte genom samstämmiga beslut tagit ställning i frågan om tidpunkten för ett samordningsförbunds bildande skall förbundet anses bildat när förbundsordningen har antagits av förbundsmedlemmarna.

Ett samordningsförbund är i likhet med ett beställarförbund enligt Socsam-lagen en ny typ av organisation. Liksom kommunalförbund är ett samordningsförbund en offentligrättslig juridisk person som har egen rättskapacitet. Det får rättskapacitet när det är bildat enligt denna bestämmelse.

#### 10 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om vilka uppgifter som skall regleras genom förbundsordningen.

För beställarförbund inom Socsam finns en liknande bestämmelse i 8 § Socam-lagen och för kommunalförbund finns en motsvarande bestämmelse i 3 kap. 28 § KL. Genom den reformering av bestämmelserna som genomfördes år 1997 (prop. 1996/97:105) fick förbundsordningen för ett kommunalförbund en ökad betydelse genom att möjligheten att reglera olika frågor genom denna vidgades. I förhållande till bestämmelserna om förbundsordning i Socsam-lagen görs i denna paragraf en utvidgning av vad förbundsmedlemmarna kan reglera genom förbundsordningen.

Enligt *första punkten* skall förbundsordningen ange förbundets namn och den ort där det skall ha sitt säte, vilka förbundsmedlemmarna är samt förbundets ändamål. Sätet måste vara bestämt för att man skall kunna avgöra vad som är rätt forum vid tvister. Samma gäller för avgörande av vilken länsrätt som är behörig första insats i mål om laglighetsprövning.

Vidare skall i förbundsordningen anges förbundets ändamål, vilket är att bedriva finansiell samordning enligt denna lag. Vill medlemmarna begränsa eller precisera ändamålet i förhållande till de möjligheter lagen erbjuder skall detta anges i förbundsordningen.

Enligt *andra punkten* skall förbundets organisation anges i förbundsordningen. Medlemmarna har stor frihet att organisera ett förbund utifrån de förutsättningar som gäller för deras samarbete inom ramen för finansiell samordning. Ett förbund skall dock, som framgår av 11 §, alltid ha en styrelse.

I *tredje punkten* föreskrivs att det i förbundsordningen skall anges antalet ledamöter och ersättare i styrelsen och hur förbundsmedlemmarna skall vara representerade samt mandattiden i de fall den skall vara kortare än fyra år. Enligt 14 § är mandattiden fyra år, om inte kortare tid anges i förbundsordningen. Medlemmarna får fritt bestämma antalet ledamöter och ersättare liksom hur de skall vara representerade. Som föreskrivs i 11 § tredje stycket skall emellertid varje förbundsmedlem vara representerad av minst en ledamot och en ersättare.

Enligt *fjärde punkten* skall det i förbundsordningen anges vilka uppgifter ett förbund skall få fullgöra enligt 7 § och den beslutanderätt ett



förbund enligt samma bestämmelse skall ha. Genom 7 § regleras den yttre ramen för ett förbunds uppgifter och beslutanderätt. I förbundsordningen skall i förekommande fall tas in de preciseringar av ett förbunds uppgifter och beslutanderätt som medlemmarna har bestämt skall tillämpas. Därvid skall anges vad medlemmarna kan ha beslutat om t.ex. skyldighet för förbundet att samråda med medlemmarna före beslut.

*Femte punkten* innebär att medlemmarna kan bestämma om de skall ha rätt att väcka ärenden i förbundsstyrelsen. Har de givit sig själva sådan rätt, skall det anges i förbundsordningen.

Genom *sjätte punkten* får medlemmarna möjlighet att styra ett förbund genom att i förbundsordningen ange att det för avgörande av vissa frågor skall krävas kvalificerad majoritet i förbundsstyrelsen. I sådana fall skall det anges på vilket sätt det skall vara kvalificerad majoritet samt i vilka ärenden detta skall gälla.

Enligt *sjunde punkten* skall förbundsordningen innehålla en föreskrift om på vilken plats förbundets kungörelser och andra tillkännagivanden skall anslås.

*Åttonde punkten* behandlar förbundsmedlemmarnas andelstal och fördelningen av förbundets kostnader mellan dem. I förbundsordningen skall anges medlemmarnas andelar i förbundets tillgångar och skulder. Dessa andelstal kan komma till användning, om ett förbund skall upplösas eller om det saknar för att under löpande drift betala en skuld. Genom förbundsordningen skall regleras hur kostnaderna för förbundets verksamhet skall fördelas mellan medlemmarna. Enligt 6 § skall som huvudregel medlemmarna bidra med lika mycket medel till förbundet. Sannolikt kommer man fram till samma fördelning beträffande andelstal och kostnadsfördelning. Bestämmelsen får dock särskild betydelse i det fall att det i ett förbund ingår flera kommuner, se kommentaren till 6 § andra stycket.

I förbundsordningen skall enligt *nionde punkten* anges de begränsningar som skall gälla för förbundets rätt att sätta sig i skuld. Enligt 22 § andra stycket får ett samordningsförbund inte sätta sig i skuld på annat sätt än vad som följer av normala krediter för verksamheten. Det får heller inte ingå borgen. Medlemmarna kan sätta begränsningar för förbundets rätt att skuldsätta sig för sådana krediter.

Enligt *tionde punkten* skall förbundsordningen ange förbundsmedlemmarnas styrning av och insyn i förbundets ekonomi och verksamhet. Medlemmarna har stora möjligheter att bestämma hur de vill styra förbundets ekonomi och verksamhet. De skall genom föreskrifter i förbundsordningen ange vad som skall gälla, t.ex. att budgeten skall upprättas enligt riktlinjer som medlemmarna enas om. Man kan också t.ex. föreskriva att förbundet skall rapportera till medlemmarna på olika sätt.

Enligt *elfte punkten* skall förbundsordningen innehålla föreskrifter om förbundets budgetprocess.

I förbundsordningen skall enligt *tolfte punkten* anges den tid under vilken uppdraget skall pågå för revisorer och ersättare. Hur dessa skall utses regleras i 26 §. Däremot anges i lagen inte för hur lång tid dessa skall utses. Detta skall i stället anges i förbundsordningen.

Enligt *trettonde punkten* skall förfarandet vid en förbundsmedlems utträde ur förbundet anges i förbundsordningen. Medlemmarna har enligt

29 § ovillkorlig rätt att utträda ur ett förbund. Det finns i lagen inga föreskrifter om hanteringen av ett utträde utan medlemmarna skall reglera detta genom förbundsordningen. Uppsägningstiden får inte vara längre än tre år. Enligt 3 § sista meningen krävs för finansiell samordning att försäkringskassan, länsarbetsnämnden, landstinget och minst en kommun deltar. Uppfylls inte detta villkor med anledning av en medlem utträder, måste förbundet upplösas.

I förbundsordningen skall enligt *ffjortonde punkten* också anges förutsättningarna för och förfarandet vid förbundets likvidation och upplösning samt grunderna för skifte av förbundets behållna tillgångar när förbundet upplöses. Detta motsvarar vad som i detta hänseende enligt 3 kap. 28 § 15 KL gäller för kommunalförbund. Varken KL eller förevarande lag har bestämmelser om i dessa avseenden. Medlemmarna skall därför i förbundsordningen ange under vilka omständigheter ett förbund skall likvideras och upplösas samt hur det skall gå till. Medlemmarna skall reglera bl.a. hur förbundets tillgångar skall delas upp vid en likvidation.

Vidare föreskrivs i *femtonde punkten* att förbundsordningen skall ange ordningen för att lösa tvister mellan förbundet och dess medlemmar. Som har redovisats i avsnitt 7.5.6 införs det inte några bestämmelser, såsom i Socsam-lagen, om att tvister skall lösas genom skiljemannaförfarande. I stället skall det på motsvarande sätt som gäller för kommunalförbund anges i förbundsordningen vilken ordning som skall gälla för lösning av tvister.

Enligt *sextonde punkten* skall det i förbundsordningen anges ordningen för att bestämma ekonomiska förmåner till ledamöterna och ersättarna i styrelsen samt till revisorerna och revisorsersättarna. Medlemmarna skall reglera dessa frågor, eftersom det annars skulle uppstå jävssituationer om styrelsen fastställde ordningen för att bestämma ekonomiska förmåner.

Vidare skall enligt *sjuttonde punkten* i förbundsordningen anges vad förbundsmedlemmarna i övrigt anser är nödvändigt för att ordna de ekonomiska förhållandena mellan förbundet och dess medlemmar samt förbundets förhållanden i fråga om ekonomi och förvaltning. Har medlemmarna kommit överens om ytterligare särskilda föreskrifter för ett samordningsförbund, skall dessa för att vara bindande för förbundet anges i förbundsordningen.

## 11 §

Enligt *första stycket* skall beslutanderätt, förvaltning och verkställighet i ett samordningsförbund utövas av dess styrelse. Styrelsen får samma funktion som direktionen i ett kommunalförbund med förbundsdirektion.

Förbundsmedlemmarna kan dock enligt *andra stycket* delegera viss beslutsrätt till en ledamot eller ersättare i styrelsen eller en tjänsteman hos förbundet. För delegationsrätten gäller delvis samma begränsning som enligt 6 kap. 34 § KL gäller för kommunalförbund. Någon begränsning för ärenden som rör myndighetsutövning införs inte, eftersom samordningsförbundet enligt 7 § andra stycket inte får vidta åtgärder som innefattar myndighetsutövning mot enskilda. Vidare får delegation, på motsvarande sätt som gäller enligt 6 kap. 34 § 4 KL, inte ske i ärenden för vilka det finns begränsningar i annan lagstiftning.

Enligt *tredje stycket* skall beslut som har fattats på delegation anmälas till förbundsstyrelsen i den ordning som styrelsen bestämmer.

I *fjärde stycket* föreskrivs att förbundsmedlemmarna skall bestämma antalet ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen. Detta skall, som föreskrivs i 10 § 3, anges i förbundsordningen.

Varje förbundsmedlem skall vara representerad i styrelsen med minst en ledamot och en ersättare. Däremot föreskrivs, till skillnad från 9 § Socsam-lagen, inte något minsta antal styrelseledamöter. Denna förändring är i överensstämmelse med vad som numera gäller för kommunalförbund. Det ankommer på förbundsmedlemmarna att genom förbundsordningen bestämma antal ledamöter och ersättare i styrelsen och hur många var och en av förbundsmedlemmarna skall representeras av.

#### 12 §

Enligt denna bestämmelse har ledamöter och ersättare i en förbundsstyrelse rätt till arvode för utfört uppdrag samt ersättning för vissa kostnader. Dessa ersättningar skall betalas av samordningsförbundet. Även om en ledamot eller ersättare i förbundsstyrelsen är anställd hos någon av förbundsmedlemmarna utövar denne inte sitt styrelseuppdrag i tjänsten hos förbundsmedlemmen. Han eller hon är i stället berättigad till ersättning från samordningsförbundet.

#### 13 §

Genom denna paragraf regleras ordningen för att utse ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen samt vilka som kan utses. Förslaget har behandlats i avsnitt 7.5.2.

#### 14 §

I denna paragraf finns bestämmelser om mandattider för styrelseledamöter och ersättare. Förbundsmedlemmarna får i förbundsordningen bestämma mandattiderna (10 § 3) för dessa. Om så inte har skett gäller en mandattid på fyra år. I likhet med vad som gäller för kommunalförbund (prop. 1996/97:105, s. 101) kan mandattiden löpa över de allmänna valen. Lagen innehåller inte någon motsvarighet till 11 § andra stycket Socsam-lagen.

#### 15 §

Bestämmelsen i denna paragraf motsvarar i sak 12 § Socsam-lagen.

#### 16 §

Bestämmelsen i denna paragraf motsvarar i sak 13 § Socsam-lagen.

#### 17 §

Bestämmelserna i *första stycket* har sin motsvarighet i 14 § Socsam-lagen och innebär att angivna bestämmelser i KL om uppdrags upphörande och ledighet från anställning skall tillämpas på ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen. Hänvisningen till 4 kap. 8 § KL innebär att uppdraget för en ledamot eller ersättare i förbundsstyrelsen upphör, om han eller hon inte längre uppfyller de villkor som enligt 13 § andra stycket denna

lag gäller för att kunna utses till ledamot eller ersättare. Den som har utsett ledamoten eller ersättaren får dock besluta att denne skall behålla sitt uppdrag under resten av mandattiden.

Hänvisningen till 4 kap. 9 § KL innebär att den som har utsett en ledamot eller ersättare skall befria denne från sitt uppdrag, om han eller hon begär det och det inte finns särskilda skäl mot det.

Det har i förhållande till 14 § Socsam-lagen införts en hänvisning även till 4 kap. 10 § KL. Den bestämmelse är sedan år 1997 tillämplig även på kommunalförbund (prop. 1996/97:105, s. 92). Detta innebär att en ersättare och ledamot i förbundsstyrelsen kan entledigas från sitt styrelseuppdrag, om han eller hon har vägrats ansvarsfrihet eller dömts för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller mer. Detta gäller samtliga ledamöter och ersättare i styrelsen. Entledigandet sker av den förbundsmedlem som har utsett ledamoten eller ersättaren.

Genom hänvisningen till 4 kap. 11 § första stycket KL regleras ledamöters och ersättares rätt till ledighet från anställning för att de skall kunna fullgöra sina uppdrag i samordningsförbundets styrelse. Denna rätt till ledighet omfattar tid för möten i förbundsstyrelsen, för andra möten som är nödvändiga för uppdragen, för resor till och från mötena samt för behövlig dagns vila omedelbart före eller efter mötena.

I *andra stycket* finns en specialbestämmelse avseende ledamot och ersättare som har utsetts av länsarbetsnämnden och som har anställning hos den nämnden. Om dennes anställning hos länsarbetsnämnden upphör får styrelseuppdraget återkallas av nämnden. Bestämmelsen kompletterar bestämmelsen i första stycket, som också är tillämpliga på ledamot eller ersättare som är anställda hos länsarbetsnämnden.

#### 18 §

Bestämmelsen i denna paragraf är identisk med 15 § Socsam-lagen.

#### 19 §

Bestämmelsen är identisk med 16 § Socsam-lagen.

#### 20 §

Denna paragraf, som motsvarar 17 § Socsam-lagen, innehåller en hänvisning till olika bestämmelser i KL som skall tillämpas på motsvarande sätt.

Hänvisningen till 4 kap. 17 § KL innebär att ledamöter i förbundsstyrelsen får väcka ärenden i styrelsen. Revisorerna får i styrelsen väcka ärenden som rör granskningen av verksamheten i samordningsförbundet. Det sistnämnda gäller även revisorsersättare när de tjänstgör. Hänvisning till 4 kap. 19 § KL innebär att varje ledamot i styrelsen har en röst.

Genom hänvisningen till 4 kap. 20 § KL har en styrelseledamot och dennes ersättare rätt att avstå från att delta i omröstning eller i ett beslut. En ordförande är emellertid alltid skyldig att rösta, om det behövs för att ett ärende skall kunna avgöras.

Hänvisningen till 4 kap. 22 § KL innebär att en styrelseledamot eller ersättare som har deltagit i ett avgörande har rätt att reservera sig mot beslutet. Reservation skall anmälas innan sammanträdet avslutas.

Hänvisningen till vissa bestämmelser i 6 kap. KL innebär att förbundsstyrelsen beslutar om ersättares tjänstgöring och om tidpunkt för sammanträden. Vidare skall KL:s bestämmelser om beslutsförhet, jäv, hur ärenden avgörs och protokoll tillämpas på ett samordningsförbund.

#### 21 §

Bestämmelsen motsvarar 18 § Socsam-lagen.

#### 22 §

Bestämmelsen i denna paragraf motsvarar 19 § Socsam-lagen. Emellertid görs inte någon hänvisning till 8 kap. 3 b och c §§ KL, eftersom samordningsförbundet inte skall besluta om avgifter. Däremot finns en hänvisning även till 8 kap. 5 § tredje och fjärde styckena KL. Detta innebär att ett samordningsförbund blir skyldigt att iaktta kravet på en budget i balans. Budgeten skall varje år upprättas så att kostnaderna inte överstiger intäkterna samt att ett negativt årsresultat skall regleras.

#### 23 §

Enligt bestämmelserna i denna paragraf är förbundsmedlemmarna skyldiga att täcka brister som beror på att samordningsförbundet saknar tillgångar för att betala en skuld. Bestämmelsen motsvarar 20 § Socsam-lagen. Detta motsvarar också vad som enligt 8 kap. 23 § KL gäller för kommunalförbund. Dock föreligger den skillnaden att förbundsmedlemmarna skall alltid svara för skulderna i förhållande till sin andel i samordningsförbundets tillgångar, varvid försäkringskassan svarar för statens samlade andel.

#### 24 §

I denna paragraf finns bestämmelser om när förbundsstyrelsen skall fastställa budget och samråd dessförinnan skall ske med förbundsmedlemmarnas styrelser. Bestämmelsen överensstämmer i sak med 21 § Socsam-lagen.

#### 25 §

Paragrafen, som motsvarar 23 § Socsam-lagen, reglerar förbundsstyrelsens skyldighet att föra räkenskaper. I likhet med vad som gäller för kommunalförbund enligt 8 kap. 16 § KL skall lagen (1997:614) om kommunal redovisning gälla i tillämpliga delar.

#### 26 §

I denna paragraf finns bestämmelser om revision. Samordningsförbundets redovisning och förvaltning skall granskas av en revisor för varje medlem, med det undantaget att granskningen för länsarbetsnämnden och försäkringskassan skall göras av en för dem gemensam revisor. Förslaget har närmare utvecklats i avsnitt 7.6.

## 27§

I *första stycket* anges vilka bestämmelser som skall tillämpas vid revision av ett samordningsförbund.

*Andra stycket* innehåller en bestämmelse om att revisorernas protokoll skall tillkännages på anslagstavla hos varje kommun och landsting som är medlem i samordningsförbundet.

*Tredje stycket* innehåller bestämmelser om till vem en revisionsberättelse skall lämnas. Revisionsberättelse skall överlämnas bl.a. till förbundsmedlemmarna, som var för sig skall pröva frågan om ansvarsfrihet för förbundsstyrelsen och om skadeståndstalan skall väckas.

## 28 §

Denna paragraf innehåller en bestämmelse om skadeståndsansvar som åvilar ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen. Bestämmelsen utgör endast ett förtydligande av att samtliga ledamöter och ersättare har sådant ansvar i samma omfattning som förtroendevalda i kommun och landsting. Någon skillnad kommer i detta hänseende således inte att gälla mellan de olika ledamöterna eller ersättarna.

För ansvarsfrågan saknar det således betydelse om en ledamot eller ersättare är förtroendevald i en förbundsmedlems fullmäktige eller har anställning hos en förbundsmedlem. Syftet med bestämmelsen är varken att förändra eller precisera förtroendevaldas skadeståndsansvar utan endast att ange att det förhållandet att en ledamot eller ersättare är anställd hos en förbundsmedlem inte inverkar på hans eller hennes personliga skadeståndsansvar såvitt gäller uppdraget i förbundsstyrelsen. Uppdraget som ledamot eller ersättare ingår nämligen inte i tjänsten hos förbundsmedlemmen utan utgör ett förtroendeuppdrag för vilket det utgår arvode, som betalas av samordningsförbundet. Den omständigheten att länsarbetsnämnden till ledamot eller ersättare i förbundsstyrelsen får utse en person som är anställd vid länsarbetsnämnden fråntar inte uppdraget i förbundsstyrelsen dess karaktär av förtroendeuppdrag.

## 29 §

I denna paragraf, som motsvarar vad som gäller för kommunalförbund enligt 3 kap. 26 § KL, anges att en förbundsmedlem har rätt att utträda ur ett samordningsförbund. Det ankommer på förbundsmedlemmarna att reglera förfarandet för utträde i förbundsordningen (10 § 13). Vidare är uppsägningstiden för den som vill lämna förbundet tre år, om förbundsmedlemmarna inte har bestämt en kortare tid i förbundsordningen.

## 30 §

I denna paragraf föreskrivs att bestämmelserna om laglighetsprövning i 10 kap. KL skall tillämpas i fråga om samordningsförbund. Denna bestämmelse gäller enbart vid överklagande av ett samordningsförbunds beslut.

Överklagande av de samverkande parternas beslut rörande finansiell samordning får överklagas enligt kommunallagens bestämmelser när det gäller kommun och landsting. Detta följer av den allmänna rätten att överklaga som gäller för kommunmedlemmar enligt 10 kap. KL och regleras inte genom förevarande paragraf. När det gäller motsvarande

beslut som har fattats av länsarbetsnämnd eller försäkringskassa finns ingen allmän rätt att överklaga, om beslutet inte rör enskild. Rätt att överklaga enligt denna bestämmelse till kommer endast fysiska personer, som är medlemmar i en kommun eller ett landsting som är förbundsmedlem. Däremot kan inte förbundsmedlemmarna överklaga samordningsförbundets beslut. Dessa har i stället att använda sig av den ordning för att lösa tvister mellan medlemmar och förbund som enligt 10 § 15 skall anges i förbundsordningen.

## 9.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

### 18 kap.

#### 2 §

I *andra stycket* införs en hänvisning till lagen om finansiell samordning mellan sjukförsäkring, arbetsmarknadspolitisk verksamhet, hälso- och sjukvård och socialtjänst. Enligt bestämmelser i nämnda lag får en försäkringskassa delta i sådan samordning. Vad som därvid gäller för försäkringskassans medverkan regleras genom bestämmelserna i den lagen. Tillägget i sista meningen innebär att de medel försäkringskassan bidrar med i samverkan enligt Frisam och i finansiell samordning får utgöra statens samlade andel i dessa verksamheter. Som anges i avsnitt 7.2 får de medel en försäkringskassa disponerar för samverkan enligt Frisam även användas för finansiell samordning.

## 9.3 Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

#### 3 §

I *fjärde stycket* införs en hänvisning till lagen om finansiell samordning mellan sjukförsäkring, arbetsmarknadspolitisk verksamhet, hälso- och sjukvård och socialtjänst. Enligt bestämmelser i nämnda lag får ett landsting delta i sådan samordning. Vad som därvid gäller för landstinget medverkan regleras genom bestämmelserna i den lagen.

## 9.4 Förslaget till lag om ändring i förvaltningslagen (1986:223)

#### 31 §

I *andra stycket* görs ett tillägg om att tillämpningen av bestämmelserna i denna lag skall för ett samordningsförbund inom den finansiella samordningen begränsas på motsvarande sätt som gäller för kommunala ärenden, som överklagas genom kommunalbesvär.

9.5 Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen  
(1999:1229)

**7 kap.**

2 §

I paragrafen införs en *fjärde punkt* om att samordningsförbund inom den finansiella samordningen skall vara undantagna från skattskyldighet.

9.6 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen  
(2001:453)

**2 kap.**

6 §

I *första stycket* införs en hänvisning till lagen om finansiell samordning mellan sjukförsäkring, arbetsmarknadspolitisk verksamhet, hälso- och sjukvård och socialtjänst. Enligt bestämmelser i nämnda lag får en kommun delta i sådan samordning. Vad som därvid gäller för kommunens medverkan regleras genom bestämmelserna i den lagen.

9.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:981) om  
fördelning av socialavgifter

4 §

Under *fjärde punkten* införs ett tillägg om att sjukförsäkringsavgifter skall finansiera även kostnader för att delta i finansiell samordning enligt lagen om finansiell samordning mellan sjukförsäkring, arbetsmarknadspolitisk verksamhet, hälso- och sjukvård och socialtjänst. Bestämmelsen är konsekvensändring med anledning av att en försäkringskassa enligt 5 § andra stycket den nämnda lagen får för finansiell samordning använda medel, som är avsedda för att täcka kostnader för sjukpenning enligt AFL. Hur mycket av dessa medel som får användas för finansiell samordning beslutar regeringen.



# Sammanfattning

I december 2001 gav riksdagen (bet. 2001/02:1, rskr. 2001/02:84) regeringen tillkänna att regeringen borde återkomma till riksdagen med ett förslag om finansiell samordning som omfattar socialförsäkringen, hälso- och sjukvården, socialtjänsten och arbetsmarknadsmyndigheterna. Enligt riksdagens tillkännagivande måste samhällets resurser användas mer effektivt för att bättre kunna tillgodose människors behov av stöd och rehabilitering. Människor med komplex problematik riskerar att hamna i en gråzon mellan olika myndigheter när problematiken inte ryms inom en myndighets ansvarsområde. Det är enligt riksdagen därför angeläget att ge möjlighet till finansiell samordning i syfte att förbättra samarbetet mellan berörda myndigheter vid rehabilitering av dessa människor.

Enligt riksdagens tillkännagivande skall möjligheten till finansiell samordning vara permanent och rikstäckande, men i möjligaste mån utformas med utgångspunkt från lagen (1994:566) om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst (Socsam). Det är enligt riksdagen angeläget att finansiell samordning kommer till stånd och att berörda parter som kommer överens får denna möjlighet. Vidare skall enligt riksdagen möjligheterna till samverkan enligt nu gällande riktlinjer för samverkan inom rehabiliteringsområdet (Frisam) finnas kvar. Detta innebär att den finansiella samordningen skall vara frivillig. De lokala och regionala aktörer som vill ha en mer fast form för samverkan än vad Frisam innebär skall få möjlighet att bedriva samverkan inom ramen för finansiell samordning. Enligt riksdagen skall erfaren-

heterna från försöksverksamheterna Finsam och Socsam samt Frisam-verksamheten beaktas för att samverkans- och finansieringsformerna skall kunna utformas på bästa sätt.

Sedan Socsam-lagen infördes har det tillkommit omständigheter som komplicerar införandet av en finansiell samordning i enlighet med riksdagens beställning. Som exempel kan nämnas att det har införts budgetbestämmelser för staten respektive kommuner och landsting. Vidare har under senare år reformeringen inom det förvaltningspolitiska området varit inriktad på renodlingssträvanden, dvs. att ansvarsförhållanden mellan olika aktörer skall renodlas och förtydligas. Jämfört med Socsam-försöken kompliceras utformningen av en permanent ordning för finansiell samordning dessutom av att denna skall omfatta även arbetsmarknadsmyndigheterna. Länsarbetsnämndens organisation, som nyligen har reformerats, medför svårigheter att ge arbetsmarknadsmyndigheterna en representation i ledningsorganet som är likvärdig med övriga samverkansparter.

I denna promemoria redovisas ett förslag till en permanent finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet. Finansiell samordning föreslås kunna ske mellan en försäkringskassa, ett landsting, en länsarbetsnämnd samt en eller flera kommuner. Därigenom skall en effektiv resursanvändning underlättas. Målgruppen för den föreslagna finansiella samordningen utgörs av människor som har så sammansatta och komplicerade problem att de är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser från flera aktörer för att uppnå förmåga att försörja sig genom eget förvärvsarbete. De åtgärder som får finansieras genom den finansiella samordningen skall ligga inom de samverkande parternas samlade ansvarsområde och syfta till att återställa eller förbättra den enskildes funktions- och arbetsförmåga.

Nuvarande grundläggande principer om likabehandling av människor skall upprätthållas även inom ramen för en finansiell samordning. De principer om likabehandling av enskilda personer som huvudmännen har att iaktta för sin verksamhet är nämligen av så grundläggande betydelse att det inte kan komma ifråga att göra avsteg från dem vid införandet av en finansiell

samordning. Nuvarande bestämmelser om likabehandling skall fortsätta att gälla för huvudmännen, även om de är samverkansparter inom en finansiell samordning.

Den finansiella samordningen föreslås omfatta de resurser som, i enlighet med samverkansparternas överenskommelse, skall användas för att finansiera samordnade insatser för den aktuella målgruppen. Samtliga parter skall bidra med lika stora andelar. Den allmänna försäkringskassan föreslås få möjlighet att disponera högst fem procent av de budgeterade kostnaderna för sjukpenning till finansiell samordning. Dessa medel skall utgöra statens samlade andel i finansiell samordning. Samverkansparterna skall i förbundsordningen ange de principer som skall gälla för de ekonomiska transaktionerna inom den finansiella samordningen.

I promemorian föreslås att den finansiella samordningen skall bedrivas genom ett fristående samordningsorgan, vari de samverkande parterna är representerade. Samordningsorganet skall besluta om mål och riktlinjer för den finansiella samordningen samt finansiera insatser i enlighet med syftet för den finansiella samordningen. Samordningsorganet skall dessutom stödja arbetet mellan samverkansparterna, t.ex. genom att bistå bedömargrupper som huvudmännen svarar för. Däremot skall samordningsorganet inte besluta om förmåner eller rättigheter för enskilda eller i övrigt vidta åtgärder som innefattar myndighetsutövning.

Samordningsorganet föreslås kunna utgöras av ett särskilt inrättat samordningsförbund, vari samtliga samverkansparter är representerade. Det föreslagna samordningsförbundet kommer att utgöra en ny form av offentligjuridisk person som har egen rättskapacitet. De bestämmelser som gäller för kommunalförbund som är organiserat med förbundsledning skall i tillämpliga delar gälla för ett samordningsförbund. Till ledamot eller ersättare i samordningsförbundets styrelse får utses den som är ledamot eller ersättare i kommuns eller landstings fullmäktige, i försäkringskassans styrelse eller i en socialförsäkringsnämnd hos försäkringskassan. Som representant för länsarbets-

nämnden får utses antingen person som är ledamot eller ersättare i länsarbetsnämndens styrelse eller person som är anställd vid länsarbetsnämnden.

Samordningsförbundets räkenskaper och förvaltning samt styrelsens förvaltning skall granskas av revisorer som utses av respektive samverkanspart. För revision av ett samordningsförbund föreslås att bestämmelserna i 9 kap. kommunallagen (1991:900) tillämpas, dvs. att revision skall ske på motsvarande sätt som för kommunalförbund.

I promemorian betonas vikten av att den finansiella samordningen följs upp och utvärderas på både lokal och nationell nivå. Samverkansparterna föreslås ges ansvaret för lokal uppföljning och utvärdering. Statskontoret föreslås ges ansvaret för den nationella uppföljningen och utvärderingen av finansiell samordning.

Remiss

2003-02-14

S2003/1523/SF

Socialdepartementet

Departementspromemorian Finansiell samordning inom rehabiliterings-  
området (Ds 2003:2)

---

**Remissinstanser:**

1. Riksdagens ombudsmän, JO
2. Hovrätten för Övre Norrland
3. Norrköpings tingsrätt
4. Kammarrätten i Göteborg
5. Länsrätten i Östergötlands län
6. Justitiekanslern
7. Statskontoret
8. Riksförsäkringsverket
9. Socialstyrelsen
10. Statens folkhälsoinstitut
11. Handikappombudsmannen
12. Riksrevisionsverket
13. Arbetsgivarverket
14. Länsstyrelsen i Östergötlands län
15. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
16. Länsstyrelsen i Dalarnas län
17. Länsstyrelsen i Norrbottens län
18. Linköpings universitet
19. Mitthögskolan
20. Arbetsmarknadsstyrelsen (efter hörande av länsarbetsnämnderna)
21. Arbetslivsinstitutet
22. Arbetsmiljöverket
23. Jämställdhetsombudsmannen
24. Integrationsverket
25. Landstingsförbundet
26. Svenska Kommunförbundet
27. Landstinget i Östergötland
28. Landstinget Halland
29. Stockholms läns landsting
30. Västra Götalandsregionen
31. Bengtsfors kommun

32. Botkyrka kommun
33. Finspångs kommun
34. Gotlands kommun
35. Grästorps kommun
36. Göteborgs stad
37. Haninge kommun
38. Huddinge kommun
39. Karlstads kommun
40. Kiruna kommun
41. Laholms kommun
42. Malmö stad
43. Norrköpings kommun
44. Norsjö kommun
45. Stenungsunds kommun
46. Stockholms stad
47. Södertälje kommun
48. Vallentuna kommun
49. Ystads kommun
50. Försäkringskassaförbundet
51. Västra Götalands läns allmänna försäkringskassa
52. Hallands läns allmänna försäkringskassa
53. Östergötlands läns allmänna försäkringskassa
54. Stockholms läns allmänna försäkringskassa
55. Gotlands läns allmänna försäkringskassa
56. Föreningen Svenskt Näringsliv
57. Företagarnas Riksorganisation
58. Företagarförbundet
59. Sveriges Försäkringsförbund
60. Landsorganisationen i Sverige
61. Privattjänstemannakartellen
62. Sveriges Akademikers centralorganisation
63. Sveriges läkarförbund
64. Tjänstemännens Centralorganisation
65. Beställarförbundet i Stenungsund
66. Beställarförbundet i Grästorp
67. Beställarförbundet på Hisingen
68. Beställarförbundet i Finspång
69. Beställarförbundet i Laholm
70. Beställarförbundet i Haninge
71. Astma- och Allergiförbundet
72. De handikappades Riksförbund
73. Handikappförbundens samarbetsorgan
74. Hjärt- och Lungsjukas Riksförbund
75. Hörselskadades Riksförbund
76. Neurologiskt Handikappades Riksförbund
77. Reumatikerförbundet
78. Riksförbundet för social och mental hälsa
79. Synskadades Riksförbund

80. Sveriges Dövas Riksförbund
81. Pensionärernas Riksorganisation
82. Riksförbundet PensionärsGemenskap
83. Svenska Kommunalpensionärernas Förbund
84. Sveriges Pensionärers Riksförbund
85. Sveriges pensionärsförbund
86. Föreningen Sveriges Kommunalekonomer
87. Robertsfors Hälsoförbund
88. Samhall AB
89. Svenska Läkaresällskapet
90. Rådet för kommunal redovisning

Remissvaren i **5 exemplar** skall vara inkomna till Socialdepartementet **senast den 27 mars 2003**. Vi är tacksamma om remissvaren även sänds via e-post till [elisabeth.franzen@social.ministry.se](mailto:elisabeth.franzen@social.ministry.se).

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet.

**Myndigheter under regeringen** är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens broschyr "Svara på remiss. Hur och varför?" Broschyren kan beställas från Regeringskansliets förvaltningsavdelning, Information Rosenbad, 103 33 Stockholm.

Bengt Sibbmark  
Departementsråd

Kopia till  
Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm  
Riksdagens utredningstjänst