



Effektivare samverkan genom Finsam

Anders Haglund och Lars Rådch

Innehållsförteckning

1	Inledning	3
1.1	Bakgrund.....	3
1.2	Uppdraget	3
1.3	Genomförande	3
2	Kort omvärldsspaning	3
2.1	Vad är Finsam?.....	3
2.2	Hur ser det ut på andra håll?	4
3	Legala krav avseende organisering	5
3.1	Representation.....	5
3.2	Förutsättningar för personunion.....	7
3.2.1	Förvaltning/administration	7
3.2.2	Förbundsstyrelse/gemensam nämnd	7
4	Pågående utredning, dir.2017:44.....	8
5	Sammanfattande slutsatser	8
	Bilaga.....	9

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Landstinget Sörmland övertar den 1 januari 2019 det regionala utvecklingsansvaret enligt Lag 2010:630 om regionalt utvecklingsansvar i vissa län. Formellt blir landstinget då en region.

Regionens mest omfattande uppdrag avser hälso- och sjukvård vari ingår Samverkan inom arbetslivsinriktad rehabilitering. Samverkan sker idag genom Samordningsförbundet, RAR i Sörmland. I denna samverkan ingår landstinget, länets samtliga kommuner, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Inom Sörmlands län finns och i den kommande regionen avses finnas en gemensam nämnd benämnd "Nämnden för samverkan socialtjänst och vård". I nämnden ingår landstinget och samtliga kommuner.

Lag 2003:1210 om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser, Finsam ger förutsättningarna för samverkan och för det statliga bidraget till samverkan.

1.2 Uppdraget

Landstinget vill belysa förutsättningar och alternativ för hur regionen på effektivaste sätt ska kunna organisera och bedriva arbetslivsinriktad rehabilitering i samverkan med kommunerna i länet, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

Utgångspunkterna är att skapa en så effektiv organisation som möjligt samtidigt som den statliga delfinansieringen som idag erhålls genom Samordningsförbundet RAR i Sörmland ska kunna behållas. Ett alternativ är att behålla de nuvarande samverkansformerna ett annat är om den gemensamma Nämnden för samverkan socialtjänst och vård på ett mer effektivt och adekvat sätt skulle kunna hantera regionens åtagande inom området.

I uppdraget har även ingått att belysa om och hur Utredningen om finansiell samordning mellan hälso- och sjukvård och sjukförsäkring S 2017:04 kan komma att påverka Finsam och därmed RAR i Sörmland.

1.3 Genomförande

Vi har genomfört uppdraget genom inläsning av informationsmaterial, lagstiftning med kommentarer samt genom ett antal intervjuer och kontakter med sakkunniga.

2 Kort omvärldsspaning

2.1 Vad är Finsam?

FINSAM finansiell samverkan bedrivs med utgångspunkt från Lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. Samverkan bedrivs i ett för detta ändamål särskilt bildat samordningsförbund. Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och ett eller flera landsting samt en eller flera kommuner får delta som samverkande parter i verksamhet med finansiell samordning. Finansiell samordning får bedrivas endast om Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, minst ett landsting och minst en kommun deltar. Försäkringskassan ska bidra med hälften av medlen till den finansiella samordningen. Det eller de landsting som

deltar ska bidra med en fjärdedel av medlen och den eller de kommuner som deltar med en fjärdedel.

”Ett samordningsförbund kan ses som en struktur för att få samverkan mellan myndigheterna att fungera över tid. Det innebär att verksamheten inte enbart bedrivs i form av tillfälliga projekt utan mer som en ordinarie samverkansverksamhet”.

”Samordningsförbundens uppgift är i första hand att verka för att medborgare ska få stöd och rehabilitering som ger dem möjlighet att försörja sig själva. På individnivå verkar samordningsförbundet genom att finansiera insatser som bedrivs av de samverkande parterna. Insatserna syftar ofta till att samlokalisera, utveckla gemensamma metoder och individanpassa insatser så att man når en ökad effektivitet. Samordningsförbunden stödjer också aktivt aktiviteter som syftar till att få samarbetet mellan parterna att fungera mer effektivt.”
(Från Finsam.s hemsida).

Det finns idag 82 samordningsförbund i Sverige. 247 av landets 290 kommuner är medlemmar i ett förbund. Tillsammans bidrar parterna årligen med 678 miljoner kronor till olika samverkansprojekt.

2.2 Hur ser det ut på andra håll?

Det finns många varianter på förbund och hur många och vilka som utöver Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Landstinget är medlemmar varierar. Alltifrån en kommun som bildar förbund med landstinget, Försäkringskassan, och Arbetsförmedlingen (exempelvis Västra Hisingen i Göteborg), Förbund med en kommun (Lund) till Förbund som liksom Sörmland omfattar alla kommuner i ett län (exempelvis Jämtland). I Västra Götaland finns som exempel 15 olika samordningsförbund.

Beredningen av ärenden till förbundet sker på olika sätt. I Blekinge har man exempelvis en beredningsgrupp som består av en tjänsteperson från respektive medlem, i andra förbund är det av förbundet anställd personal som ansvarar för beredningen. I Finsam, Stockholm finns en beredningsgrupp... ”vars uppdrag är att stödja förbundschefen vid förankring och förberedelser av förslag till styrelsen. Gruppen består av åtta tjänstemän som utses av de samverkande parterna och finns alltså inte i förbundets linjeorganisation. Därför har den inte något formellt ansvar i förhållande till styrelsen. Gruppen träffas cirka fyra gånger varje år”.

Samordningsförbunden beslutar själva hur samarbetet ska utformas och bedriver samverkan utifrån lagstiftningens ramar och utifrån lokala förutsättningar och behov. Det finns ingen ”normalorganisation” och vi har inte kunnat finna någon som kan ge en samlad överblick över hur de olika förbunden är organiserade.

Vad gäller hur förbundsstyrelsen är sammansatt finns exempel där man kommit överens i förbundsordningen om en annan ordning än att varje medlem ska ha en ledamot och ersättare. Exempelvis Samordningsförbundet Umeåregionen som består av Landstinget, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och de fem kommunerna Umeå, Nordmaling, Vindeln, Robertsfors och Vännäs. I styrelsen har Umeå (ordförande) och Nordmaling för närvarande ordinarie ledamöter. Övriga kommuner ”bara” ersättare. Man pekar på att varje fullmäktige har godkänt gällande förbundsordning och att den reglerar hur representationen ska se ut.

Ur förbundsordningen:

5 § Styrelsen

"Samordningsförbundet ska ledas av en styrelse. Styrelsen ska bestå av 5 ledamöter och 7 ersättare. Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Västerbottens läns landsting och Umeå kommun utser en ledamot och en ersättare vardera. Övriga kommuner (Vännäs, Vindelns, Nordmaling och Robertsfors) utser tillsammans 1 ledamot och 3 ersättare. Den gemensamt utsedda ledamoten utses för ett år i taget efter ett roterande schema för de fyra kommunerna. Ersättare har närvaro- och yttranderätt. Ledamöter och ersättare väljs på fyra år från och med den 1 januari efter det att val av fullmäktige i landsting och kommuner har ägt rum. Styrelsen utser inom sig ordförande och vice ordförande.

3 Legala krav avseende organisering

3.1 Representation

Lagen om finansiell samordning har funnits sedan den 1 januari 2004. Lagen anger förutsättningar och regler för finansiell samverkan mellan parterna, och inte minst organisering av denna. Parter är enligt lagen kommun/-er, landsting/region, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Hur dessa finansiella samordningsförbund organiseras har betydelse för hur dessa förbund praktiskt fungerar och därmed deras effektivitet.

Nedan följer en genomgång av de väsentliga bestämmelserna i lagen som berör organiseringen av samordningsförbunden.

3 - 4§§ Samverkande parter och samordningsförbund

I 3§ sägs att finansiell samordning endast får bedrivas om Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, minst ett landsting och minst en kommun deltar. I 4§ sägs att verksamheten med finansiell samordning bedrivs av ett för ändamålet särskilt bildat samordningsförbund i vilket de samverkande parterna är medlemmar.

Kommentarer

För att bilda samordningsförbund behöver alla fyra parter vara med. Om en kommun bedömer att den har för få invånare som ingår i målgruppen så kan den tillsammans med andra kommuner bilda en gemensam part som ingår i förbundet. Alla fyra myndigheterna måste dock ingå i förbundet.

9§ Förbundsordning

Enligt bestämmelsen som reglerar förbundsordningens innehåll sägs, i punkten 2 att förbundets organisation ska anges. Enligt punkten 3 ska antalet ledamöter och ersättare i styrelsen och hur förbundsmedlemmarna ska vara representerade framgå.

Kommentarer

Det enda lagkravet är att det finns en styrelse. Därutöver finns det frihet att välja den organisation man finner lämpligast.

10, 12§§ Samordningsförbundets ledning

I § 10 anges att varje förbundsmedlem ska vara representerad i styrelsen med minst en ledamot och en ersättare. Där sägs också att styrelsen utövar beslutanderätten, förvaltningen och verkställigheten i samordningsförbundet. Därutöver anges att styrelsen, under vissa förutsättningar får delegera beslut till en ledamot eller ersättare i styrelsen eller en tjänsteman hos förbundet.

Kommentarer

Det föreskrivs i § 10 att varje förbundsmedlem ska var representerad i styrelsen med minst en ledamot och en ersättare. Det sägs inget om antalet ledamöter som kan representera en medlem i styrelsen. Bestämmelsen är inte tydlig vad gäller möjligheten att en styrelseledamot, utsedd av en medlem, också representerar en eller flera ytterligare medlemmar. Vi har efterfrågat en tolkning av detta från SKL:s jurister som bedömer att det inte är möjligt eftersom kommunens/landstingets ledamot i styrelsen också måste vara ledamot i fullmäktige i kommunen/landstinget *ifråga*.

I 12§ sägs att de kommunala och region/landstingskommunala ledamöterna utses av kommun- respektive region/landstingsfullmäktige och till ledamot och ersättare i styrelsen får medlem endast utse den som är ledamot eller ersättare i kommun- eller region/landstingsfullmäktige. I bestämmelsen sägs dock inte tydligt att det ska gälla ledamöter från respektive medlem.

Noteras bör den lösning man valt i Samordningsförbundet Umeåregionen som består av Landstinget, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och de fem kommunerna Umeå, Nordmaling, Vindeln, Robertsfors och Vännäs. I styrelsen har Umeå (ordförande) och Nordmaling för närvarande ordinarie ledamöter. Övriga kommuner endast "bara" ersättare.

Denna ordning har också stöd i Finsam.s Nationella råds utarbetade "Stödmaterial vid utarbetande av förbundsordning" genom följande text:

"Ett alternativ är att en kommun, utser den ordinarie ledamoten och en kommun en ersättare (i ett förbund med två kommuner). Därefter kommer man i varje fråga överens före beslut. När många kommuner ingår i samma förbund kan det bli en styrelse med väldigt många ledamöter, vilket i sin tur kan leda till en "tungarbetad" och kostsam styrelse." Från Stödmaterial vid utarbetande av förbundsordning Finsam.s hemsida http://www.finsam.se/wps/wcm/connect/Finsam/b1fea66e-adab-41d1-ac1d-547d84e30534/stod_for_forbundsordning_finsam_version3_20140429.pdf?MOD=AJPERES&CVID

Vår slutsats, vilken delas av några vi intervjuat, är att det torde finns ett utrymme för tolkning av lagens 10 och 12 §§. Tolkning av lagen måste i detta fall, ytterst göras av de berörda kommunerna och Region/Landstinget Sörmland. Ett överklagande av ett beslut rörande representationen görs enligt kommunallagens bestämmelser.

3.2 Förutsättningar för personunion

3.2.1 Förvaltning/administration

I lagen finns, i princip inga bestämmelser som berör tjänstepersoner och det anges inte att man i ett förbund måste ha någon anställd personal. Det enda som sägs i lagen rörande tjänstemän är i § 10 att styrelsen också kan delegera beslut till en tjänsteman hos förbundet. I Nationella rådets handbok för finansiell samordning sägs i kommentar till denna bestämmelse att med "tjänsteman hos förbundet" avses någon som är anställd av förbundet eller har uppdrag av förbundet att verka som tjänsteman i förbundet men har sin anställning hos någon av de samverkande parterna. I handboken, sid 43 sägs också att ett samordningsförbund kan anställa personal för den egna administrativa verksamheten eller projekt, men kan också köpa behovstjänsterna av någon av parterna. De tjänster som är aktuella är:

- Förbundschef
- Processtödjare/ samordnare
- Administratör/ ekonom
- Övriga tjänster, exempelvis ekonomi-, revisions- och utvärderingstjänster.

I Ds 2003:2 vilket var den Departementsskrivelse som lade fram utredningen och lagförslaget skriver man att de samverkande parterna kan komma överens om hur en beredning ska ske. Det kan ske av personal anställd i någon av de samverkande myndigheterna eller av personal anställd av samverkansorganet.

I samordningsförbundet, RAR.s förbundsordning anges dock att det ska finnas en verkställande tjänsteman.

Slutsatsen är det bör finns goda förutsättningar för att skapa en personunion mellan samordningsförbundet och den nya Region Sörmland.

3.2.2 Förbundsstyrelse/gemensam nämnd

När det gäller personunion mellan styrelsen för ett samordningsförbund och en den gemensamma nämnden för Samverkan socialtjänst och vård med representanter för kommunerna och landstinget kan det givetvis endast gälla de kommunala och landstingskommunala representanterna. Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan måste också vara representerade i styrelsen.

När det gäller själva valet till en gemensam nämnd och valet till att ingå i styrelsen för ett samordningsförbund så är det två olika val. De kan aldrig slås ihop och göras i klump. Det i sig gör att det inte finns något sätt att garantera att man enkelt kan åstadkomma personunion mellan dessa två organ och dess kommunala/landstingskommunala ledamöter. Vid val till en gemensam nämnd gäller reglerna om proportionella val i kommunallagen, (KL 5 kap 58 §). Samma sak gäller för val till styrelse i Finsamförbundet (Finsamlagen 12 §). Detta försvårar möjligheterna för en majoritet att mot minoritetens önskan styra vilka som ska väljas.

Slutsatsen är att en personalunion avseende de förtroendevalda från kommun och landsting är fullt möjlig, även om det rent praktiskt kan bli något komplicerat. Man behöver göra överenskommelser i samtliga kommuner om hur valen ska ske även om varje val sker för sig till respektive organ så det borde gå att komma överens hur valen i respektive kommun ska genomföras.

4 Pågående utredning, dir.2017:44

I uppdraget ingick också att belysa eventuella om och hur resultatet av utredningen om finansiell samordning mellan hälso- och sjukvård och sjukförsäkring, dir. 2017:44 kan komma att påverka Finsam. Utredningen ska lämna sitt betänkande den 30 november 2018.

Vi har efterfrågat uppfattningar rörande eventuella konsekvenser av utredningen. Vi har dock inte lyckats få några uppfattningar rörande detta från någon av de vi har intervjuat. Frågan har varit för tidigt ställd. Vi kan i denna del endast rekommendera fortsatt omvärldsbevakning.

5 Sammanfattande slutsatser

- Samordningsförbunden beslutar själva hur samarbetet ska utformas och bedriver samverkan utifrån lagstiftningens ramar och utifrån lokala förutsättningar och behov. Det finns ingen "normalorganisation" och vi har inte kunnat finna någon som kan ge en samlad överblick över hur de olika förbunden är organiserade.
- Vår slutsats, vilken delas av några vi intervjuat, är att det torde finns ett utrymme för tolkning av lagens 10 och 12 §§ vad gäller frågan om en styrelseledamot kan representera flera kommuner. Tolkning av lagen måste i detta fall, ytterst göras av de berörda kommunerna och Region/Landstinget Sörmland.
- Det bör finns goda förutsättningar för att skapa en personunion mellan samordningsförbundet RAR i Sörmland och den gemensamma Nämnden för samverkan socialtjänst och vård vad avser personal.
- En personalunion avseende de förtroendevalda från kommun och landsting är fullt möjlig. Den kan givetvis endast omfatta de kommunala och landstingskommunala representanterna. Formellt är det separata val till respektive organ vilket innebär att man behöver göra överenskommelser i samtliga kommuner om hur valen ska genomföras, det vill säga att samma person väljs till respektive organ.

Bilaga

Intervjuade och kontakter

Ola Andersson, förbundschef vid samordningsförbundet Göteborg Hisingen och huvudförfattare till Nationella rådets Handbok för finansiell samordning, juni 2016:

Ola Wictorsson, förbundschef vid samordningsförbundet RAK, Sörmland.

Åke Rönnberg tidigare förbundschef i Jämtland samt utredare av FINSAM:s ekonomiska förutsättningar

Peter Wollberg, ämnesråd, Socialdepartementet.

Staffan Wikell, jurist, Sveriges Kommuner och Landsting

Malin Lundblad, verksamhetsutvecklare, Försäkringskassan, Nationella rådet