

Svar på ISF-rapport

Rapport 2019:1 Samordningsförbundens organisering och verksamhet

Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera samordningsförbundens organisering och verksamhet. Uppdraget är uppdelat i tre delar som redovisas var för sig. Det här är Försäkringskassans svar på rekommendationerna i den första rapporten som särskilt analyserar medlemmarnas prioriteringar i förhållande till samordningsförbundens organisering och verksamhet.

Medlemmarna bör styra mer genom formella kanaler

ISF menar att styrelseledamoten inte ska vara medlemmarnas främsta kanal för att påverka förbunden. Det är i stället mer lämpligt att medlemmarna för fram sina åsikter och önskemål via medlems- eller budgetsamråd. Försäkringskassan delar inte ISF:s tolkning av ledamotens roll och anser att ledamöterna är en av flera formella kanaler som medlemmarna har för att påverka samordningsförbundens inriktning.

Medlemmarna bör se till att förbundens egna kapital omsätts i verksamhet

ISF anser att den sammantagna storleken på förbundens egna kapital är problematisk. Medlemmarna bör se till att förbundens medel omsätts i verksamhet exempelvis genom att omfördela medel mellan förbunden. Försäkringskassan instämmer i att förbundens medel ska omsättas i verksamhet men anser att en minskning av tilldelade medel till förbund med stort eget kapital inte är en långsiktig lösning.

Medlemmarna bör säkerställa en långsiktig finansiering av framgångsrika insatser

I rapporten framkommer att det är svårt för parterna att inom ordinarie verksamhet implementera insatser som finns i gränslandet mellan deras uppdrag. ISF anser att det är viktigt att säkerställa att det finns en långsiktig finansiering av framgångsrika projekt. Försäkringskassan menar att där det finns möjlighet att implementera hela eller delar av en insats som finansieras av samordningsförbund ska detta göras. Försäkringskassan ser däremot inga hinder till att samordningsförbund står för en långsiktig finansiering av insatser som befinner sig i gränslandet mellan parterna.

Nationella rådet bör ha rådgivande experter på uppföljning och utvärdering

ISF menar att det inte är rimligt att kräva att samordningsförbund ska ha kompetens i att upphandla uppföljningar och utvärderingar. ISF tycker att Nationella rådet ska bistå förbunden med sådan kompetens genom att knyta till sig en grupp av

rådgivande experter på området. Försäkringskassan är positiv till att ta initiativ till dialog i Nationella rådet om hur ett sådant stöd kan utformas.

Utöver rekommendationerna till Försäkringskassan lämnar ISF fyra rekommendationer till regeringen. Regeringen föreslås förtydliga de statliga myndigheternas uppdrag att samverka, se över möjligheterna att ta bort samtycket för inregistrering av data i uppföljningssystemet SUS¹ och ge Försäkringskassan i uppdrag att vidareutveckla systemet samt se över frågan om beslutsförhet i samordningsförbundens styrelse. I svaret redogör Försäkringskassan för vår syn på rekommendationerna till regeringen.

¹ Sektorsövergripande system för uppföljning av samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.

Försäkringskassans svar med anledning av rapportens rekommendationer

Det här är Försäkringskassans svar på ISF:s rapport som handlar om samordningsförbundens organisering och verksamhet. Svaret behandlar dels rekommendationer till Försäkringskassan och i förekommande fall övriga medlemmar, dels rekommendationer till regeringen.

Inledningsvis vill Försäkringskassan lämna några övergripande kommentarer på rapporten. ISF konstaterar att 11 procent av de personer som har behov av samordnat stöd får det via den finansiella samordningen. Försäkringskassan anser att samordningsförbund inte ensamt är ansvariga för den totala målgruppen med samordnat behov. Det finns utöver den finansiella samordningen andra samverkansarenor som också når denna grupp. Det förstärkta samarbetet mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen samt samverkansprojekt som finansieras av medel från den Europeiska socialfonden (ESF) är några exempel.

Försäkringskassan ser positivt på att samverka finansiellt inom rehabiliteringsområdet genom samordningsförbund utifrån lokala förutsättningar och behov. Försäkringskassan har en viktig roll i samordningsförbund och engagerar sig i insatser genom att bidra med personal där vår myndighets kompetens behövs. När vi för samman resurser från flera olika myndigheter kan vi bättre tillgodose individens behov av samordnat stöd så att deras förmåga till eget förvärvsarbete främjas.

Rekommendationer till Försäkringskassan

Inspektionens rekommendation: För att undvika eventuella rollkonflikter rekommenderar vi parterna att vara tydliga med att deras styrelseledamöter inte bör agera som företrädare för den egna medlemmen. Medlemmarnas främsta kanal för att påverka förbunden kan inte och ska inte vara styrelseledamöten.

Försäkringskassan delar inte ISF:s tolkning av ledamotens roll. Försäkringskassan anser att de utsedda styrelseledamöterna är en av flera formella kanaler som medlemmarna har för att påverka samordningsförbundens inriktning.

Styrelseledamöterna är ett led i partsrepresentationen och ska föra in kunskap från respektive part till styrelsen om vilka behov och problem som bör lösas genom den finansiella samordningen. Med den samlade kunskapen får styrelseledamöterna en helhetssyn på de frågor som samordningsförbundet har att ta ställning till.² Att föra in kunskap från den part man representerar och samtidigt ha en helhetssyn behöver inte innebära en rollkonflikt om ledamöten förmår att balansera mellan de två olika perspektiven. Försäkringskassan menar därför att styrelseledamöten inte hamnar i en rollkonflikt genom att uppmärksamma övriga styrelseledamöter på regeringens prioriterade målgrupper i Försäkringskassans regleringsbrev.

² Prop. 2002/03:132 Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet sid 86

ISF menar att styrelseledamoten inte bör agera som företrädare för den egna medlemmen. I 10 § finsamlagen framgår att varje förbundsmedlem ska vara representerad i styrelsen med en ledamot och en ersättare. Det är denna bestämmelse som Försäkringskassan stödjer oss på när vi i våra riktlinjer för samverkan genom samordningsförbund anger att ledamoten representerar Försäkringskassan.

ISF menar att det är mer lämpligt att medlemmarna i ett samordningsförbund styr förbundets verksamhet mot exempelvis vissa utpekade målgrupper via medlemssamråden. Försäkringskassan menar att medlemssamråd inte är ett beslutande eller styrande organ men medlemmarna och förbunden kan använda forumet för en övergripande dialog om samordningsförbundets verksamhet och framtida inriktning.

ISF bedömer att frågan om inflytande i styrelsen, kan vara en utmaning när många kommuner ingår i samma förbund och om parternas intressen skiljer sig åt. ISF rekommenderar därför regeringen att se över hur parternas inflytande i styrelsen kan balanseras genom att reglera styrelseledamöternas rösträtt. Försäkringskassan anser att denna rekommendation är motsägelsefull i förhållande till ISF:s rekommendation om styrelseledamotens roll.

Försäkringskassans åtgärder

Försäkringskassan ska informera och ha fördjupad dialog med chefer och medarbetare om vikten av att balansera mellan de två perspektiven som ingår i uppdraget. Det ska ske i samband med implementeringen av riktlinjerna för samverkan genom samordningsförbund.

Försäkringskassan ska i den interna kommunikationen tydliggöra att samverkan genom samordningsförbund ska utgå från lokala behov och att regeringens prioriterade målgrupper är ett stöd i arbetet med den lokala behovsanalysen.

Viktiga forum för den interna kommunikationen är möten, konferenser och utbildningssatsningar som samlar professioner som har uppdrag kopplat till samordningsförbund. Försäkringskassan har också påbörjat ett arbete med att ta fram en utbildning i styrelsearbetet för våra utsedda styrelseledamöter och ersättare i syfte att stärka ledamoten i sin roll.

Inspektionens rekommendation: Vi rekommenderar medlemmarna att se till att förbundens medel omsätts i verksamhet. Det kan förslagsvis ske genom minskad tilldelning av medel till de förbund som har ett stort eget kapital. Vi föreslår också att Nationella rådets rekommendation om rimlig storlek på eget kapital används vid bedömningen av vad som är rimlig storlek på det egna kapitalet.

Försäkringskassan instämmer med ISF om att förbundens medel ska omsättas i verksamhet. Försäkringskassan anser däremot att en minskad tilldelning av medel till förbund som har ett stort eget kapital är en kortsiktig åtgärd som inte löser själva grundproblemet. Även förbund med stort eget kapital ska omsätta medlen till verksamhet, snarare än att få en minskning av tilldelade medel.

ISF:s förslag att omfördela medel till förbund som inte har ett stort eget kapital har prövats. Försäkringskassans erfarenheter visar att förbunden har svårt att ta fram



korrekta prognoser om eget kapital inför den statliga medelstilldelningen. Samordningsförbund kan också ha svårt att ta emot en extra tilldelning från staten då kommun och landsting/region måste kunna matcha tilldelningen.

Det finns också en risk med det motsatta, att när staten minskar anslaget för de förbund som har ett stort eget kapital kan kommun och landsting/region i dessa förbund anpassa sig till en lägre nivå. När det egna kapitalet reducerats kan det sedan bli svårt att återgå till den tidigare högre tilldelningen.

Förbundens egna kapital är en gemensam fråga för alla fyra parter att ta ansvar för. Det är inte en fråga som kan regleras enbart genom statens medelstilldelning. Parterna måste tillsammans med förbunden ta ett bättre samlat ansvar för att insatser kommer till stånd. Insatserna ska utgå från medborgarnas behov, tillgängliga resurser och rymmas inom parternas uppdrag.

I rapporten framkommer att samordningsförbund i regel är positiva till den statliga fördelningsmodellen men efterlyser ett mer långsiktig besked om medelstilldelning. Försäkringskassan menar att modellen skapar en rättvis och transparent fördelning. Fördelningen baseras på de behov som finns i samordningsförbundets geografiska område då den utgår från invånarantal och socioekonomiska faktorer. Samtidigt ger den en möjlighet till en mer långsiktig planering jämfört med hur tilldelningen av medel såg ut innan fördelningsmodellen fanns. Om staten ska ta hänsyn till det egna kapitalet kommer det innebära att förbunden i mindre grad vet hur tilldelningen av medel ser ut för nästkommande år.

Vad gäller Nationella rådets rekommendation om rimlig storlek på eget kapital tycker Försäkringskassan att samordningsförbunden ska följa rekommendationen.

Försäkringskassans åtgärder

Försäkringskassan ska intensifiera vår samverkan inom ramen för samordningsförbund. I huvudsak ska det ske genom att

- fler personliga handläggare ska ha kunskap om lokala insatser som finansieras genom samordningsförbund
- vi ska hänvisa fler personer med ersättning från Försäkringskassan till relevanta individinsatser
- vi ska ta initiativ till att fler samordnande insatser startar inom ramen för samordningsförbund
- vi ska medverka med personal där kompetens inom vårt uppdrag behövs.

Inspektionens rekommendation: Vi rekommenderar att berörda parter behandlar frågan om vilka möjliga vägar som finns för att uppnå en långsiktig finansiering för insatser som befinner sig i gränslandet och därför inte kan implementeras hos någon av parterna. Frågan är en utmaning för både parterna och förbunden.

Under de senaste åren har tendensen gått mot att renodla olika myndigheters roller för att åstadkomma en effektivare och mer rättssäker förvaltning. Detta ställer krav på att de olika myndigheterna har en god samverkan.

Försäkringskassan menar att samordningsförbund är en plattform som gör det möjligt för oss och våra parter att gemensamt utforma stöd till individer som befinner sig i gränssnittet mellan våra uppdrag. De insatser som förbunden finansierar befinner sig därför också ofta i gränssnittet och ryms av naturliga skäl inte inom en enskild parts ansvarsområde. Försäkringskassan menar därför att dessa insatser även fortsättningsvis ska finansieras av medel från samordningsförbund så länge behovet finns kvar.

Försäkringskassan menar att där det finns möjlighet att implementera hela eller delar av en insats som finansieras av samordningsförbund ska detta göras. Försäkringskassan har som rutin att vår utsedda ledamot i styrelsen redan inför beslut om finansiering av en insats ska ta upp frågan om möjlig implementering i ordinarie verksamhet. Om insatsen inte bedöms möjlig att implementera, bör frågan om hur vunna erfarenheter kan överföras till ordinarie verksamhet diskuteras.³

Försäkringskassans åtgärder

Försäkringskassan ska ta initiativ till dialog i Nationella rådet om hur parterna i större omfattning kan omhänderta och växla upp framgångsrika insatser samt uppmärksamma regeringen på identifierade utvecklingsbehov som exempelvis kan kräva en lagändring.

Inspektionens rekommendation: Vi rekommenderar att Nationella rådet knyter till sig en grupp av rådgivande experter på uppföljning och utvärdering som förbunden kan vända sig till när de ska upphandla sådana tjänster.

Försäkringskassan ser att Nationella rådet kan ha en rådgivande funktion i övergripande frågor som rör upphandling av uppföljning och utvärdering. Nationella rådet ska däremot inte ge stöd i enskilda upphandlingar då rådet inte har en sådan funktion.

Försäkringskassans åtgärder

Försäkringskassan ska ta initiativ till dialog i Nationella rådet om stöd till samordningsförbund i upphandling av uppföljning och utvärdering.

³ Försäkringskassans riktlinjer om samverkan inom samordningsförbund 2013:1, sid 12.

Rekommendationer till regeringen

Inspektionens rekommendation: Mot bakgrund av den utveckling som vi har sett under granskningens gång, det vill säga att de statliga parterna i samverkansarbetet verkar dra sig tillbaka på vissa håll, anser vi att det finns skäl att se över hur uppdraget att samverka är formulerat i myndigheternas instruktioner. Utöver att uppnå en effektiv användning av tillgängliga resurser bör myndigheterna också verka för en stabil och god samverkan över tid.

Försäkringskassan anser att myndighetens uppdrag att samverka finansiellt inom rehabiliteringsområdet genom samordningsförbund är tydligt. Försäkringskassan har en viktig roll i samordningsförbund och ska medverka med medarbete i de fall insatserna rör samordning av individers behov av rehabilitering och/eller behov av information om socialförsäkringen.

Det följer däremot av lag och myndighetens instruktioner att Försäkringskassan inte ska bedriva egen rehabiliteringsverksamhet⁴. Vi ska därför inte heller medverka i insatser med medarbetare som tillhandahåller rehabiliteringsåtgärder. Internt på Försäkringskassan har det framkommit att medarbetare ibland har haft arbetsuppgifter i insatser som ligger utanför myndighetens uppdrag. Vi har därför i våra riktlinjer för samverkan genom samordningsförbund förtydligat att vårt arbetsgivaransvar och uppdrag ska vara desamma även när vi samverkar. De nationella parterna är också eniga om att de arbetsuppgifter som utförs av medarbetare ska ske inom ramen för respektive parts uppdrag⁵.

Försäkringskassan har under februari 2019 följt upp våra förtydliganden om medarbetare i insatser⁶. I likhet med ISF:s rapport framkommer det i uppföljningen att parterna på en del håll upplever att Försäkringskassan begränsar sitt deltagande i den finansiella samordningen. I de fall Försäkringskassan gör förändringar i samarbetet på grund av att arbetsuppgifterna inte ryms inom Försäkringskassans uppdrag ska vi intensifiera dialogen med samordningsförbund och övriga parter så att de förstår skälen till ändringen. Tillsammans kan vi då diskutera på vilket sätt Försäkringskassan inom ramen för vår roll och vårt uppdrag kan bidra till den finansiella samordningen.

Inspektionens rekommendation: Vi rekommenderar att regeringen ser över om frågan om beslutsförheten i samordningsförbundens styrelser kan regleras i annan ordning än med hänvisning till kommunallagen.

I samordningsförbund där flera kommuner ingår och man har valt att ha varsin ledamot i styrelsen är inflytandet mellan parterna ojämn, eftersom kommunerna tillsammans kan ha fler röster än övriga parter. Försäkringskassan välkomnar rekommendationen till regeringen att se över frågan om beslutsförhet.

⁴ 30 kap. 8-11 § socialförsäkringsbalken och förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

⁵ (Nationella rådets protokoll 31 maj 2018, www.finsam.se).

⁶ Svarsfrekvensen är 81 procent.

Vi anser att regeringen bör se över om det är lämpligt och möjligt att skapa förutsättningar för att registrera personuppgifter i SUS utan samtycke i syfte att underlätta arbetet med att uppnå ett mer tillförlitligt register.

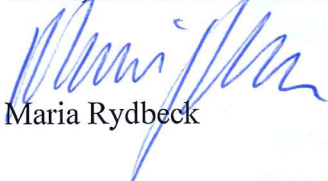
Försäkringskassan är positiv till att regeringen ser över frågan om att reglera bort krav på samtycke från deltagare för registrering av personuppgifter. Precis som ISF nämner i sin rapport har Försäkringskassan vid två tillfällen uppmärksammat regeringen på behovet av förordningsförändring avseende samtycke för registrering i SUS⁷. Försäkringskassan ser inte att Dataskyddsförordningen GDPR förändrar vår tidigare inställning.

ISF anger att en stor del till att deltagarna i insatser inte registreras med personuppgifter beror på att samtycke saknas. Försäkringskassan ser att det är en del av förklaringen men ser också att det beror på att en stor andel registreringar sker i form av volyminsatser.⁸

Inspektionens rekommendation: Vi rekommenderar att regeringen ger Försäkringskassan i uppdrag att ytterligare utveckla och anpassa uppföljningssystemet SUS, i samråd med samordningsförbunden och samverkansparterna. Målet är att göra SUS mer heltäckande så att det bättre tillgodoser förbundens behov och att data håller högre kvalitet för framtida uppföljningar och utvärderingar på nationell nivå.

Försäkringskassan håller med ISF om att SUS inte fullt ut uppfyller förbundens behov av uppföljning. Försäkringskassan arbetar regelbundet med att förbättra systemet genom satsningar på framförallt förvaltning men även mindre utveckling av SUS. Försäkringskassan vill understryka att vi inte har någon möjlighet att hantera ytterligare uppdrag att utveckla systemet SUS med hänsyn till de större IT-satsningarna som pågår på Försäkringskassan och som tar stora personella och ekonomiska resurser i anspråk fram till sommaren 2021.

Beslut i detta ärende har fattats av överdirektör Maria Rydbeck i närvaro av avdelningscheferna Ulrika Havossar, Sture Hjalmarsson, Marie Axelsson och Gabriella Bremberg, rättschef Mikael Westberg och verksamhetsutvecklare Soraya Green, den senare som föredragande.


Maria Rydbeck
Soraya Green

⁷ Försäkringskassan. Åtgärder för att förstärka stödet till långtidssjukskrivna och unga med aktivitetsersättning i samverkan genom samordningsförbund. Dnr. 018015-2016 och Försäkringskassan. Framställan om ändring av förordning (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration samt ny förordning avseende system för uppföljning av samverkan inom rehabiliteringsområdet (SUS). Dnr. 2838/2004

⁸ Deltagande i volyminsatser kan röra sig om konsultativa insatser eller insatser där det inte har varit relevant att tillfråga deltagare om personuppgifter och bakgrundsdata. Uppgifterna registreras samlat för kvinnor och män.