

Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet



REGERINGSKANSLIET

Socialdepartementet

Förord

Enligt riksdagen (bet. 2001/02:SfU1, rskr. 2001/02:84) bör regeringen återkomma till riksdagen med ett förslag om en finansiell samordning som omfattar socialförsäkringen, hälso- och sjukvården, socialtjänsten och arbetsmarknadsmyndigheterna. Denna möjlighet till samordning skall enligt riksdagen 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.

Frågan har sin bakgrund i den samverkan och finansiella samordning inom rehabiliteringsområdet som bedrivits under senare år. Mellan 1993 och 1997 prövades lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring och hälso- och sjukvård (Finsam) i fem försöksområden. Med start den 1 juli 1994 har lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst (Socsam) prövats i åtta försöksområden. Försöksverksamheten, som nyligen förlängts till och med utgången av 2003, bedrivs för närvarande i sex försöksområden. Sedan 1998 bedrivs samverkan inom rehabiliteringsområdet i enlighet med riktlinjerna i propositionen 1996/97:63 (Frisam).

Med anledning av riksdagens tillkännagivande har det inom regeringskansliet bildats en arbetsgrupp bestående av tjänstemän från Socialdepartementet, Finansdepartementet, Näringsdepartementet och Justitiedepartementet. Arbetsgruppen har haft uppdraget att med utgångspunkt i riksdagens beställning ut-

arbete ett förslag om finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.

Genom denna promemoria är arbetsgruppens arbetet avslutat.

Stockholm i februari 2003

Bengt Sibbmark
Departementsråd

Innehåll

Förord	3
Förkortningar	11
Sammanfattning	13
Författningsförslag	17
1 Inledning	35
1.1 Riksdagens beställning.....	35
1.2 Uppdragets genomförande.....	38
1.3 Promemorians disposition.....	38
2 Nuvarande förhållanden	39
2.1 Aktörerna inom rehabiliteringsområdet	39
2.1.1 Arbetsgivaren	39
2.1.2 Företagshälsovården	40
2.1.3 Försäkringskassan	41
2.1.4 Hälso- och sjukvården	44
2.1.5 Socialtjänsten.....	46
2.1.6 Arbetsmarknadsverket.....	48
2.1.7 Arbetsmiljöverket	51
2.2 Gränsdragning mellan aktörernas ansvarsområden – tidigare utredningar	52
2.2.1 Sjuk- och arbetsskadekommittén.....	52

2.2.2	Egon Jönsson – en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet	53
2.2.3	Utredningen om den arbetslivsinriktade rehabiliteringen.....	54
2.2.4	Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet.....	55
2.2.5	Kommittén Valfärdsbokslut	56
2.2.6	Stödet till arbetshandikappade	56
2.2.7	Perspektiv på rehabilitering	57
2.3	Samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet	58
2.3.1	Finansiell samordning mellan socialförsäkring och hälso- och sjukvård (Finsam)	58
2.3.2	Finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst (Socsam)	62
2.3.3	Samverkan inom rehabiliteringsområdet ((Frisam).....	66
2.3.4	Pilotverksamhet för förnyelse av den arbetslivsinriktade rehabiliteringen)	71
2.3.5	Storstadspolitiken.....	72
2.3.6	Exempel på samverkan och försöksverksamhet inom arbetsmarknadspolitiken.....	74
3	Allmänna överväganden och förslag	77
3.1	Utgångspunkter för ett förslag om finansiell samordning	77
3.2	Tillkommande svårigheter i förhållande till Socsam	78
3.2.1	Budgetbestämmelser för staten respektive kommuner och landsting	79
3.2.2	Renodlingssträvanden inom det förvaltningspolitiska området.....	80
3.2.3	Arbetsmarknadsmyndigheternas medverkan	81
3.3	Förutsättningar för finansiell samordning.....	82
3.3.1	Motiv för och syfte med finansiell samordning	82
3.3.2	Målgruppen för finansiell samordning.....	87
3.3.3	Hur stort är behovet av samlade insatser?	91

3.3.4	Åtgärder inom den finansiella samordningen	93
3.3.5	Samverkande parter.....	96
3.3.6	Geografisk avgränsning	98
3.3.7	Frivillighet – finansiell samordning som ett alternativ till Frisam.....	99
3.3.8	Grundläggande principer om likabehandling	100
3.3.9	Medborgarnas insyn och inflytande.....	103
4	Utformningen av den finansiella samordningen	105
4.1	Allmänna kriterier för finansiell samordning	105
4.2	Resurser för finansiell samordning.....	106
4.2.1	Hittillsvarande försök med finansiell samordning.....	106
4.2.2	Överväganden och förslag	112
4.3	Ledningen för den finansiella samordningen.....	120
4.3.1	Beslut och ansvar.....	121
4.3.2	Samverkansbefrämjande åtgärder.....	125
4.3.3	Beredningsgrupper.....	125
4.3.4	Gränsdragningsfrågor	126
4.4	Organisationsform för finansiell samordning	128
4.5	Samordningsförbund för finansiell samordning.....	130
4.5.1	Samordningsförbundets ledning	131
4.5.2	Förbundsstyrelsens sammansättning.....	132
4.5.3	Entledigande.....	140
4.5.4	Det finansiella stödet	141
4.5.5	Samverkansparternas ansvar för samordningsförbundets skulder.....	145
4.5.6	Hantering av tvister	146
4.5.7	Utträde, likvidation och upplösning.....	148
4.5.8	Offentlighetsprincipen	150
4.5.9	Redovisningsskyldighet.....	151
4.6	Revisionen av finansiell samordning	151
4.6.1	Nuvarande bestämmelser	152
4.6.2	Överväganden och förslag	162
4.7	Uppföljning och utvärdering av finansiell samordning	167

4.7.1	Behov av sektorsövergripande metoder för uppföljning och utvärdering	167
4.7.2	Lokal utvärdering	168
4.7.3	Nationell utvärdering	170
5	Genomförande av förslaget	173
5.1	Ekonomiska konsekvenser.....	173
5.1.1	Ekonomiska konsekvenser för kommunsektorn	173
5.1.2	Ekonomiska konsekvenser för staten	174
5.2	Den kommunala självstyrelsen	175
5.3	Övriga konsekvenser	176
5.4	Ikraftträdande	177
6	Författningskommentar	179
6.1	Förslaget till lag om finansiell samordning mellan allmän försäkringskassa, länsarbetsnämnd, landsting och kommun	179
6.2	Förslaget till om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring	195
6.3	Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).....	196
6.4	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	196
6.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter	196

Bilaga 1	Den kommunala självstyrelsen	199
Bilaga 2	Statens förvaltningspolitiska handlingsprogram	201
Bilaga 3	Arbetsmarknadsverkets organisation.....	205
Bilaga 4	Förtroendevaldas och anställdas personliga ansvar	211
Bilaga 5	Blandad sammansättning i styrelser vid myndig- heter under regeringen	217
Bilaga 6	Nuvarande samverkansformer mellan kom- muner	221
Bilaga 7	Samverkan mellan stat och kommun.....	237

Förkortningar

AFL	Lagen (1962:381) om allmän försäkring
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
AMV	Arbetsmarknadsverket
AV	Arbetsmiljöverket
Ds	Departementsserien
Finsam	Lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring och hälso- och sjukvård
FL	Förvaltningslagen (1986:223)
Frisam	Samverkan inom rehabiliteringsområdet i enlighet med riktlinjerna i propositionen 1996/97:63
HSL	Hälso- och sjukvårdslag (1982:763)
LAN	Länsarbetsnämnd
KL	Kommunallagen (1991:900)
Prop.	Regeringens proposition
RFV	Riksförsäkringsverket
RRV	Riksrevisionsverket
Rskr	Riksdagsskrivelse
SFS	Svensk Författningssamling
SfU	Socialförsäkringsutskottet
SkL	Skadeståndslagen (1972:207)
Skr	Regeringens skrivelse
Socsam	Lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst
SoL	Socialtjänstlagen (2001:453)

SOU	Statens offentliga utredningar
SoU	Socialutskottet
SoS	Socialstyrelsen

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 bedömggrupper 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.

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Verksamhet med finansiell samordning enligt denna lag får inom ett samordningsområde bedrivas mellan allmän försäkringskassa, länsarbetsnämnd, kommun och landsting för att uppnå en effektiv resursanvändning.

2 § Den finansiella samordningen syftar till att den enskilde skall kunna försörja sig genom eget förvärvsarbete. Insatserna inom den finansiella samordningen skall avse individer som har så sammansatta och komplicerade problem att de är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser från flera av de samverkande parterna för att uppnå förmåga att försörja sig genom 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. Finan-

siell 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 som är medlem i ett samordningsförbund får för finansiell samordning överföra medel till förbundet.

Den allmänna försäkringskassan får 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 i den omfattning som regeringen beslutar.

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

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 dock 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 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 med stöd av uppdrag enligt andra stycket skall anmälas till förbundsstyrelsen, som bestämmer i vilken ordning detta 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 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 sådan ledamot eller ersättare får medlem utse endast den som är

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

Minst en av de ledamöter som försäkringskassans styrelse utser skall vara ledamot eller ersättare i försäkringskassans styrelse. Endast sådan ledamot eller ersättare i en socialförsäkringsnämnd som har utsetts på förslag av de politiska partierna enligt 18 kap. 33 § andra stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring får utses till ledamot eller ersättare i förbundsstyrelsen.

När det utses ersättare till förbundsstyrelsen skall det bestämmas i vilken ordning de skall inkallas 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 göras, beträffande kommun och landsting, av de nyvalda fullmäktige. Försäkringskassans val av ledamöter och ersättare skall förrättas av försäkringskassans nyutnämnda styrelse året efter nämnda valår.

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

16 § Om en ledamot i förbundsstyrelsen avgår under tjänstgöringstiden och 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 som kan inkallas i den avgångnes ställe, skall den medlem som utsett ledamoten utse ny ledamot för den återstående delen av tjänstgöringstiden.

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 ledamot 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 underriktade 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. Vad som där föreskrivs om förtroendevald skall gälla ledamot och ersättare i förbundsstyrelsen och vad som föreskrivs om fullmäktige eller nämnd skall gälla förbundsstyrelsen. Tillkännagivande om justering av förbundsstyrelsens protokoll skall ske på en av förbundsmedlemmarnas anslagstavla i enlighet med vad som har bestämts i förbundsordningen. 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 istället avse kommunfullmäktige.

Ekonomisk förvaltning m. m.

22 § Bestämmelserna i 8 kap. 1–3 a §§, 4 §, 5 § samt 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 skall gälla för förbundsstyrelsen.

Ett samordningsförbund får inte ingå i 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 tillskjuta så stor del av bristen som svarar mot medlemmens andel i förbundets tillgångar och skulder.

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 styrelsens förvaltning skall granskas av en revisor för varje medlem i förbundet. För länsarbetsnämnden och försäkringskassan skall det vara en gemensam revisor. För revisorerna skall 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. Revisorn för den allmänna försäkringskassan och länsarbetsnämnden skall utses av Riksrevisionen och har rätt att av försäkringskassan få skäligt arvode för sitt uppdrag.

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.

Bestämmelserna om revision i 9 kap. 4–18 §§ kommunallagen (1991:900) tillämpas i övrigt på motsvarande sätt. Tillkännagivande om justering av revisorernas protokoll skall ske på en av

förbundsmedlemmarnas anslagstavla i enlighet med vad som har bestämts i förbundsordningen. Revisionsberättelse skall lämnas till förbundsstyrelsen, till medlemmarnas fullmäktige respektive styrelse samt till Riksförsäkringsverket och Arbetsmarknadsstyrelsen. Förbundsmedlemmarna skall var för sig pröva frågan om ansvarsfrihet för förbundsstyrelsen och om skadeståndstalan skall väckas.

Styrelseledamöternas skadeståndsansvar

27 § Ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen ansvarar för skada som har uppkommit med anledning av uppdraget i samma utsträckning som förtroendevalda i kommun och landsting.

Utträde ur ett samordningsförbund

28 § 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

29 § Bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen (1991:900) gäller i tillämpliga delar i fråga om samordningsförbund. Beslut får överklagas av medlemmar 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.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1962:381) om allmän försäkring att 18 kap. 2 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 kap. 2 §¹

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 fi-*

¹ Senaste lydelse 2002:1137.

nansiell samordning. 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

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.

Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, får också föreskriva att det hos en eller flera försäkringskassor skall finnas gemensamma enheter för alla försäkringskassor för vissa ärenden eller frågor.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

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 sagt 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

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

¹ Senaste lydelse 2002:1028

finansieringen av sådan verksamhet som bedrivs i samverkan.

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.*

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.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (2001:453) att 2 kap. 3 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §¹

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.*

¹ Senaste lydelse 2002:1039

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.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter att 4 § 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 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.

6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten skall införas en ny paragraf, 19 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 a §

Enligt bestämmelser i lagen (2003:000) om finansiell samordning mellan allmän försäkringskassa, länsarbetsnämnd, kommun och landsting får länsarbetsnämnden delta i finansiell samordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2004.

1 Inledning

1.1 Riksdagens beställning

I december 2001 biföll riksdagen (rskr. 2001/02:84) socialförsäkringsutskottets förslag till riksdagsbeslut. Därvid hade utskottet anfört (2001/02:SfU1 s. 56) bl.a. följande:

”Såvitt avser den form av finansiell samordning som Socsammodellen innebär anser utskottet att det är en brist att samordningen inte inkluderar arbetsmarknadsmyndigheterna. För att åtgärder för arbetslösa ändå skall bli ett inslag i denna försöksverksamhet har ledningsorganet för försöksverksamheten i sju av de åtta försöksområdena tecknat samverkansavtal med länsarbetsnämnden.

Den samverkan som bedrivs inom ramen för Frisam är inte begränsad på samma sätt eftersom försäkringskassan kan träffa överenskommelse med kommun, landsting och länsarbetsnämnd om att stödja personer som är i behov av särskilda insatser. En nackdel med denna fyrpartssamverkan är emellertid att den är frivillig, vilket innebär att berörda parter när som helst kan dra sig ur samarbetet.

Även om slutrapporten avseende Socsamförsöken i princip är klar återstår ett analysarbete där utvärderingen av såväl försöksverksamheterna inom Socsam och Finsam som Frisamverksamheten måste beaktas för att samverkans- och finansieringsformerna skall kunna utformas på bästa sätt.

Riksdagen har tagit ställning för en finansiell samordning som skall omfatta tre parter. För att en samordning skall

kunna ge erforderligt stöd åt enskilda individer med sammansatta problem är det enligt utskottets mening bra om den omfattar även arbetsmarknadsmyndigheterna.

Med hänsyn härtill anser utskottet att regeringen under våren 2002 bör återkomma till riksdagen med förslag om en finansiell samordning som omfattar socialförsäkringen, hälso- och sjukvården, socialtjänsten och arbetsmarknadsmyndigheterna. Denna möjlighet till samordning skall 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. Det är angeläget att finansiell samordning kommer till stånd i syfte att skapa möjligheter för en effektivare användning av tillgängliga resurser och att berörda parter som kommer överens får denna möjlighet. Utskottets förslag innebär att riksdagens tidigare begäran om en finansiell samordning mellan tre parter skall kompletteras så att det blir möjligt för arbetsmarknadsmyndigheterna att ingå i en sådan samverkan. Utskottet föreslår att riksdagen som sin mening ger regeringen detta till känna. Utskottet vill samtidigt påpeka att de möjligheter till samverkan som i dag finns inom ramen för Frisam skall fortsätta att gälla.”

Den 13 juni 2002 biföll riksdagen (rskr. 2001/02:334) bl.a. reservation 4 under punkt 5 i socialförsäkringsutskottets betänkande (2001/02:SfU18) Krisplan mot ohälsa. Där uttalades bl.a. följande:

”Finansiell samordning mellan olika samverkande parter har på senare år genomförts i form av försöksverksamhet på lokal nivå. I Finsamförsöken bedrevs finansiell samordning mellan socialförsäkringen och hälso- och sjukvården under åren 1993–1997. Sedan 1994 bedrivs finansiell samordning mellan socialförsäkringen, hälso- och sjukvården och socialtjänsten, Socsamförsöken. Riksdagen har hösten 2001 beslutat att

regeringen under våren 2002 skall återkomma till riksdagen med förslag om en permanent finansiell samordning mellan socialförsäkringen, hälso- och sjukvården, socialtjänsten och arbetsmarknadsmyndigheterna.

Av 2002 års vårproposition, som utgör ett resultat av samarbetet mellan regeringen, Vänsterpartiet och Miljöpartiet, framgår att frågan om finansiell samordning i enlighet med riksdagens beslut hösten 2001 för närvarande bereds och att den kommer att utgöra en integrerad del av den politik mot ohälsa som regeringen återkommer med i höst. Socialdepartementet har uppgivit att en proposition i frågan planeras att bli avlämnad i anslutning till budgetpropositionen i höst. Vi har erfårit att i avvaktan på genomförandet av den nationella lagstiftningen kan nya samverkansprojekt efter särskild prövning och beslut av regeringen komma att starta.

Vi beklagar att regeringen ännu inte har kunnat lägga fram förslag om finansiell samordning, men eftersom lagstiftningsarbetet är komplicerat har vi förståelse för att arbetet därmed tar tid. Genom beslutet hösten 2001 har riksdagen slagit fast att finansiell samordning skall kunna omfatta fyra samverkande parter, att möjligheten till finansiell samordning skall vara permanent och rikstäckande och utformas med utgångspunkt från bestämmelserna i lagen (1994:566) om lokal försöksverksamhet mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst. Med hänsyn härtill och då frågan om finansiell samordning bereds med inriktningen att ett förslag skall kunna föreläggas riksdagen i anslutning till höstens budgetproposition anser vi att riksdagen inte bör komma med ytterligare preciseringar i frågan. Något tillkännagivande från riksdagens sida är därför inte påkallat.”

1.2 Uppdragets genomförande

Med anledning av riksdagens tillkännagivande har det tillsatts en arbetsgrupp inom Regeringskansliet för att utarbeta ett förslag om finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet. Arbetsgruppens förslag redovisas i denna promemoria.

1.3 Promemorians disposition

I kapitel 2 redovisas nuvarande förhållanden med avseende på aktörerna inom rehabiliteringsområdet. Dessutom behandlas gränsdragningsfrågor samt de samverkans- och samordningsformer som bedrivits under senare år. I kapitel 3 redovisas allmänna överväganden och förslag angående finansiell samordning. Där redovisas dels utgångspunkterna för arbetsgruppens arbete, dels de allmänna förutsättningar som bör gälla för finansiell samordning. I kapitel 4 lämnas förslag till hur ett system med finansiell samordning bör konstrueras. I det avslutande kapitlet behandlas ekonomiska och övriga konsekvenser av förslaget. Dessutom redovisas i bilagor nuvarande förhållanden med avseende på olika frågor som behandlas i promemorian.

2 Nuvarande förhållanden

I detta kapitel redovisas olika aktörers ansvar och uppdrag inom rehabiliteringsområdet. De aktörer som är aktuella med avseende på den enskildes rehabilitering är främst den enskildes arbetsgivare, den allmänna försäkringskassan, hälso- och sjukvården, socialtjänsten, Arbetsmarknadsverket och Arbetsmiljöverket. I avsnitt två behandlas gränsdragningsfrågor inom rehabiliteringsområdet utifrån tidigare utredningar. I avsnitt tre redovisas former för samverkan och samordning inom rehabiliteringsområdet samt resultat och slutsatser från utvärderingar av dessa.

2.1 Aktörerna inom rehabiliteringsområdet

2.1.1 Arbetsgivaren

En arbetsgivare har, enligt 22 kap. 3 § lagen (1962:381) om allmän försäkring AFL, förstahandsansvaret att uppmärksamma och utreda behovet av arbetslivsinriktad rehabilitering samt se till att åtgärderna kommer till stånd och finansiera dem. Denna rehabiliteringsutredning skall den försäkrades arbetsgivare göra i samråd med den försäkrade. Arbetsgivarens finansieringsansvar är begränsat till de åtgärder som kan vidtas inom eller i anslutning till den egna verksamheten eller för att den anställda skall kunna vara kvar inom verksamheten. Exempel på sådana åtgärder är anpassning av arbetsuppgifterna, arbetsträning, utbildning och omplacering. Arbetsgivaren skall påbörja en rehabiliteringsutred-

ning vid sjukfrånvaro som varar längre än fyra veckor, vid upprepad korttidsfrånvaro eller när den anställde begär det.

Försäkringskassan skall överta ansvaret för arbetsgivarens rehabiliteringsutredning om det finns skäl för det (22 kap 3 § AFL). Ett sådant skäl kan vara att relationen mellan arbetsgivare och anställd är sådan att det anses olämpligt att arbetsgivaren genomför utredningen. Om en arbetsgivare vid upprepade tillfällen försummar sitt ansvar att göra rehabiliteringsutredning, bör försäkringskassan informera Arbetsmiljöinspektionen, som kan vidta åtgärder med stöd av arbetsmiljölagen.

2.1.2 Företagshälsovården

Sedan 1986 har arbetsgivaren en lagfäst skyldighet att under vissa omständigheter ordna företagshälsovård för sina anställda. Fram till 1993 utgick särskilda statsbidrag till företagshälsovården. Idag finansieras verksamheten i huvudsak genom avgifter från de arbetsgivare som slutit avtal med berörd företagshälsovård.

Enligt arbetsmiljölagen (1977:1160) skall arbetsgivaren svara för att den företagshälsovård som arbetsförhållandena kräver finns att tillgå. I 3 kap 2 § arbetsmiljölagen finns följande definition av begreppet företagshälsovård: "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". Syftet med dessa bestämmelser är att förtydliga arbetsgivarens ansvar samt att renodla företagshälsovårdens uppgifter. Dessutom vill man tydliggöra samverkan mellan företagshälsovården och den offentligt finansierade sjukvården.

2.1.3 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 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. Detta utredningsansvar omfattar arbetslösa, egenföretagare, uppdragstagare och studerande samt personer som uppbär aktivitets- eller sjukersättning. Försäkringskassan har möjlighet att köpa arbetslivsinriktade rehabiliteringstjänster i syfte att utreda och klarlägga den sjukskrivnes arbetsförmåga. Försäkringskassan skall samverka med andra aktörer i rehabiliteringsarbetet. Samverkan kan antingen ske på individnivå med utgångspunkt i AFL 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 offentligrättsliga organ, men

jämställs i olika sammanhang med statliga förvaltningsmyndigheter. Eftersom försäkringskassorna formellt är självständiga och utgör offentligrättsliga organ skiljer sig RFV:s roll som central förvaltningsmyndighet från liknande myndigheter med regional organisation, t.ex. Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) gentemot länsarbetsnämnderna. RFV är till skillnad från AMS inte chefsmyndighet för försäkringskassorna utan socialförsäkringsadministrationen består av självständiga och formellt åtskilda organisationer. Samtidigt innebär kraven på en likformig och rättvis tillämpning av försäkringen och likvärdig behandling av de försäkrade att hela socialförsäkringsadministrationen skall samverka och fungera som en organisation.

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

Sedan januari 1999 finns det 21 allmänna försäkringskassor. Försäkringskassornas 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 förtroendemännainflytandet. Tanken är att försäkringskassorna skall använda de förtroendevaldas erfarenheter och kunskaper som ett komplement till tjänstemännens kunskaper om försäkringsregler m.m. De förtroendevaldas kännedom om specifika lokala och regionala förhållanden skall tas tillvara vid bedömningen av enskilda ärenden för att därigenom öka allmänhetens insyn i verksamheten och beslutsprocessen. Inom försäkringskassornas verksamhet finns förtroendevalda representerade i dels försäkringskassornas styrelser, dels socialförsäkringsnämnderna. Försäkringskassans styrelse har det övergripande ansvaret för verksamheten och beslutar i administrativa frågor, medan so-

socialförsäkringsnämnderna beslutar i vissa enskilda försäkringsärenden. I det följande preciseras styrelsens respektive socialförsäkringsnämndens uppgifter och sammansättning.

Försäkringskassans styrelse ansvarar för att verksamheten bedrivs författningenligt 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 §).

Den allmänna försäkringskassan har en eller flera socialförsäkringsnämnder som avgör frågor om rätt till aktivitets- och sjukersättning och särskild efterlevandepension. Dessutom avgör nämnden ärenden om rätt till förmåner enligt vad som föreskrivs i andra författningar (18 kap. 17 §). Varje 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 finns representerade i det landsting eller den kommun som utgör försäkringskassans verksamhetsområde. De övriga två utses på förslag av arbetsmarknadsorganisationerna som finns inom försäkringskassans verksamhetsområde. Vid val av ledamöter skall styrelsen eftersträva att ledamotskåren får en allsidig sammansättning med hänsyn till ålder, kön och yrke (18 kap. 33 §).

Organisationsöversyn

En översyn av socialförsäkringsadministrationen har nyligen initierats (dir. 2002:166). Utredningens uppdrag är att lämna förslag på hur den framtida socialförsäkringsadministrationen skall utformas så att förutsättningarna för att komma tillrätta med de

administrativa brister som uppmärksammas i olika sammanhang blir bättre. Likaså skall förutsättningarna öka med hjälp av 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 bland annat 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 samband 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.

2.1.4 Hälso- och sjukvården

Hälso- och sjukvården ansvarar för den medicinska rehabiliteringen. Hälso- och sjukvårdens ansvar regleras i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763, HSL). I ansvaret ingår att tillhandahålla medicinsk vård, behandling, habilitering och rehabilitering. Hälso- och sjukvårdens mål för 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 kompanse-

rande funktioner. I hälso- och sjukvårdens ansvar ingår också att förmedla underlag till försäkringskassan och andra aktörer för bedömning av rehabiliteringsbehov och lämpliga åtgärder.

Ansvarsfördelning och organisation

Hälso- och sjukvården är indelad i tre nivåer; primärvård, läns- sjukvård 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 hälso- 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.

Huvudmannaskapet för hälso- 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 hälso- och sjukvården på Gotland. Enligt 3 § HSL skall varje landsting erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Landstingets ansvar omfattar dock inte sådan hälso- och sjukvård som en kommun inom landstinget har ansvar för. Varje kommun i ett landsting skall erbjuda en god hälso- och sjukvård åt äldre och personer med funktionshinder som bor i särskilda boendeformer (18 § HSL). Kommunerna skall även erbjuda en god hälso- 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 hälso- och sjukvård.

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

fullmäktige. Fullmäktige skall tillsätta 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. Ansvaret för den kommunala hälso- och sjukvården ligger hos den eller de nämnder som kommunfullmäktige enligt SoL bestämmer.

I 3 § HSL anges att landstinget får träffa överenskommelse med kommun, allmän försäkringskassa och länsarbetsnämnd om att inom ramen för landstingets uppgifter samverka för att därigenom 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 aktiebolag. 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.

2.1.5 Socialtjänsten

Kommunen ansvarar för den enskildes sociala rehabilitering i enlighet med SoL. Det bistånd som beviljas skall utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv (4 kap. 1 §). I lagen regleras kommunernas 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 kommunen träffa överenskommelse med landsting, försäkringskassa och länsarbetsnämnd om att, inom ramen för socialtjänstens uppgifter, samverka i syfte att uppnå effektivare användning av tillgängliga resurser.

I stort sett alla kommuner bedriver inom ramen för socialtjänsten och/eller kommunens arbetsmarknadsenhet projekt eller permanenta verksamheter som syftar till att personer som uppbär ekonomiskt bistånd för sin försörjning, personer med missbruksproblematik, personer med psykosocial problematik m.fl. på sikt skall klara sin försörjning på egen hand. Det kan vara insatser för att höja eller stärka den enskildes motivation, kompetens eller tillit, sysselsättning kombinerat med behandling i ett öppenvårdsprogram, ett utvidgat samarbete med andra myndigheter etc.

Ansvarsfördelning och organisation

Det finns 290 kommuner i Sverige. Enligt 3 kap. 3 § KL skall det i varje kommun finnas en beslutande församling – kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige skall, i likhet med landstingsfullmäktige, tillsätta 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. Kommunallagen ger kommunerna stor frihet att organisera verksamheten.

Kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver om behovet inte tillgodoses av någon annan huvudman (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 §).

Till socialnämndens uppgifter hör att göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen. Socialnämnden skall medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med bl.a. andra samhällsorgan och organisationer främja goda samhällsmiljöer i kommunen. Vidare skall socialnämnden informera om socialtjänsten i kommunen 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 begära att den som uppbär försörjningsstöd under viss tid skall delta i anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet. Detta gäller om den enskilde inte har kunnat beredas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd och inte har fyllt 25 år, har fyllt 25 år men av särskilda skäl är i behov av kompetenshöjande insatser eller följer en utbildning med tillgång till finansiering i särskild ordning men under tid för studieuppehåll behöver försörjningsstöd. Praktik och kompetenshöjande verksamhet skall syfta till att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv. Verksamheten skall stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller på en fortsatt utbildning. Socialnämnden skall samråda med länsarbetsnämnden innan beslut tas.

Socialstyrelsen ansvarar för tillsynen över socialtjänsten och skall även följa och vidareutveckla socialtjänsten. Till ledning för tillämpning av SoL kan Socialstyrelsen utfärda allmänna råd (13 kap 1 § SoL). Länsstyrelsen utövar tillsyn över den socialtjänst som kommunerna inom länet svarar för (13 kap 2 §).

2.1.6 Arbetsmarknadsverket

Arbetsmarknadsverket (AMV) ansvarar 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 första uppgiften

är att förmedla arbete till arbetslösa och arbetskraft till arbetsgivarna. Den andra uppgiften är att genom utbildningsinsatser öka de arbetslösas kompetens för att underlätta anpassningen på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadspolitikens tredje uppgift är att tillvarata under- och outnyttjade resurser på arbetsmarknaden, t.ex. arbetslösa arbetssökande med funktionshinder.

Regeringen har den 23 januari 2003 uppdragit åt AMS och RFV (N2003/459/A) att utarbeta förslag till hur den arbetslivsinriktade rehabiliteringen skulle kunna utformas för att stärka arbetslinjen i sjukförsäkringen så att fler sjukskrivna i behov av arbete fortare kan återfå sin arbetsförmåga och få ett arbete. Förslagen skall avse såväl arbetslösa sjukskrivna som sjukskrivna med en anställning som de bedöms att inte kunna återgå till. Även behoven av arbetslivsinriktad rehabilitering hos personer med sjukersättning eller aktivitetsersättning skall beaktas vid utformningen av förslagen. Enligt uppdraget får förslagen inte innebära att det nuvarande arbetsgivaransvaret för rehabilitering av sjukskrivna urholkas. Utgångspunkten bör vara att arbetsförmedlingen, efter överenskommelse med försäkringskassan, får ansvaret för insatser för dem som behöver ett 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. Myndigheterna skall samråda med utredningen (dir. 2002:166) Översyn av socialförsäkringsadministrationen. Uppdraget är ett led i denna utredning. Uppdraget skall redovisas senast den 1 juni 2003.

Ansvarsfördelning och organisation

AMV omfattar Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och en länsarbetsnämnd i varje län. I länsarbetsnämnden ingår bl.a. den offentliga arbetsförmedlingen. AMS är central förvaltningsmyndighet för allmänna arbetsmarknadsfrågor och chefsmyndighet för länsarbetsnämnderna. Som chefsmyndighet svarar

AMS för ledning, styrning, uppföljning och utvärdering av arbetsförmedlingens verksamhet. Dessutom har AMS i uppgift att utfärda riktlinjer, ge uppdrag och fördela 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. Enligt 30 § förordningen (2001:623) med instruktion för Arbetsmarknadsverket består länsarbetsnämndens styrelse 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. Enligt 44 § instruktionen utser regeringen för en bestämd tid andra styrelseledamöter än landshövdingen och länsarbetsdirektören. Näringsliv, kommunförbund, arbetstagarorganisationer och riksdagspartierna föreslår personer till ledamöter.

Länsarbetsnämnden har oftast en arbetsmarknadsnämnd i varje kommun. Det är dock möjligt att medge att flera kommuner omfattas av en arbetsmarknadsnämnd. Nämnden är ett samarbetsorgan med uppgift att medverka till att den arbetsmarknadspolitiska verksamheten inom ramen för den statliga arbetsmarknadspolitiken utformas utifrån lokala förutsättningar och behov. Länsarbetsnämnden skall enligt 36 § andra stycket instruktionen överlåta åt arbetsmarknadsnämnden att besluta i frågor som nämnden lämpligen bör pröva. En sådan överlåtelse skall framför allt avse 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 det finnas företrädare för länsarbetsnämnden, arbetsförmedlingen, den eller de kommuner

som berörs, det lokala näringslivet och lokala arbetstagarorganisationer.

Hos länsarbetsnämnden finns även en regional delegation för arbetslivsriktad 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 § instruktionen skall det i delegationen finnas företrädare för arbetsmarknadens parter och handikapporganisationer.

2.1.7 Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket (AV) har tillsynsansvar över arbetsmiljölagen (1977:1160). Arbetsmiljölagen syftar till att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö (1 kap. 1 §). 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.

Ansvarsfördelning och organisation

Arbetsmiljöverket bildades 2001 när Arbetarskyddsstyrelsen och Yrkesinspektionen slogs samman till en myndighet. Arbetsmiljöverket preciserar genom föreskrifter och allmänna råd bestämmelserna i arbetsmiljölagen. Arbetsmiljöinspektionen (tidigare Yrkesinspektionen) är indelad i tio distrikt och har i uppgift att kontrollera att reglerna följs. Denna kontroll sker huvudsakligen genom inspektion på enskilda arbetsplatser. Urvalet av vilka arbetsgivare som skall inspekteras sker efter en bedömning

av var risken för ohälsa och olycksfall bedöms vara störst. Arbetsmiljöinspektionen utövar tillsyn över arbetsmiljön och arbetsgivarens rehabiliteringsverksamhet i sin helhet och inte över enskilda rehabiliteringsåtgärder. Vid tillsynen av rehabiliteringsarbetet är det arbetsmiljöinspektionens uppgift att se till att det finns en organisation, rutiner och resurser för detta arbete. Underlag för sådana inspektioner kan bl.a. hämtas från försäkringskassan. Arbetsmiljöinspektionen får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att arbetsmiljölagen eller föreskrifter som meddelas med stöd av lagen skall efterlevas (7 kap. 7 §).

2.2 Gränsdragningen mellan aktörernas ansvarsområden – tidigare utredningar

Såsom redovisats i föregående avsnitt är ansvaret för den enskildes rehabilitering fördelat på flera olika aktörer. Varje aktör har sitt specifika uppdrag och ansvar för den enskildes rehabilitering. Samtidigt är de olika aktörernas insatser beroende av varandra för en välfungerande rehabiliteringsverksamhet. I detta avsnitt beskrivs resultat, slutsatser och förslag från utredningar som under senare år har varit aktuella i detta sammanhang.

2.2.1 Sjuk- och arbetsskadekommittén

Sjuk- och arbetsskadekommittén (SOU 1996:113) bedömer att det är angeläget att en bättre samordning kommer till stånd i arbetet med rehabilitering av personer som är aktuella hos olika rehabiliteringsaktörer samtidigt eller som vandrar mellan dem. Dessa personer har gemensamt att de behöver omfattande stödinsatser, ofta under lång tid och av olika instanser. Kommittén föreslår att försäkringskassan, arbetsförmedlingen och socialtjänsten bildar en samverkansorganisation på lokal nivå för planering och beställning av rehabiliterings- och andra arbetsförberedande insatser.

Kommitténs förslag rör endast samverkan kring de grupper av individer som riskerar att befinna sig i gränslandet mellan aktörerna och deras ersättningsystem. Utgångspunkten är att de myndigheter som har försörjningsansvar har ett intresse av att samverka för att få till stånd effektivare rehabiliteringsinsatser och lägre kostnader. Försäkringskassan, arbetsförmedlingen och socialtjänsten är tre aktörer som verkar på lokal nivå och som administrerar system som i olika skeden bidrar till människors försörjning. Genom en finansiell samverkan anser kommittén att en effektivare verksamhet bör kunna skapas. Samverkansorganisationen föreslås finansieras genom att de samverkande parterna tillskjuter medel i förhållande till vilken omfattning de beräknas använda organisationen. Denna organisation skall vara en lokal planerings- och beställarorganisation som disponerar resurser för försörjning samt rehabiliterings- och sysselsättningsåtgärder. De samverkande aktörerna beslutar om vilka som skall få tillgång till deras resurser och stödjer individen genom att upprätta en rehabiliteringsplan och se till att åtgärder vidtas. De skall se till att uppdrag läggs på professionella rehabiliteringsaktörer och att åtgärder och försörjning finansieras.

2.2.2 Egon Jönsson – en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet

I utredningen med titeln Egon Jönsson (SOU 1996:85) har olika lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet kartlagts. Utredningen syftar till att ta fram ett fördjupat kunskapsunderlag som svarar mot behovet att hitta rationella och fungerande former för samverkan kring utsatta grupper.

Enligt utredningen medför dagens sektoriserade organisationer att dessa inte förmår tillgodose svaga gruppers behov av försörjning och stöd. Utredningens slutsats är att det går att uppnå betydande samverkans effekter utan att lägga samman olika medel. Utredningen anser att det inte är brist på pengar som är största problemet för välfungerande samverkan. Istället är problemet de regelverk som styr vem som får disponera medlen

och för vilka ändamål medel får användas. Utredningen menar att det finns risker med att blanda och ge från olika kassor som har olika syften och finansiärer. Istället föreslås att det för samverkansprojekt utvecklas en friare mål- och resultatstyrd medelsanvändning kombinerat med en systematisk resultatuppföljning. Den lösning som förordas innebär att samverkansprojekt bör ha en gemensam ekonomisk ram för åtgärder och insatser, men att de ekonomiska besluten fattas av respektive myndighet/förvaltning.

2.2.3 Utredningen om den arbetslivsinriktade rehabiliteringen

Enligt Utredningen om den arbetslivsinriktade rehabiliteringen (SOU 2000:78) krävs det en reformering av den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Enligt utredningen präglas det offentliga ansvar för den enskildes rehabilitering av en internationellt sett relativt hög grad av sektorisering. Denna sektorisering anses ha bidragit till att rehabiliteringsreformen 1991/92 inte har nått sitt fulla syfte att minska sjukfrånvaron och utslagningen från arbetslivet. Enligt utredningen har den samordnade rehabiliteringen snarare fokuserat på myndigheterna och deras samordning än på en samordning av individens rehabilitering. Utredningen uppskattar att det på grund av gällande ordning finns ett stort behov av arbetslivsinriktad rehabilitering som inte tillgodoses alls eller i rimlig tid. För att bryta sektoriseringen föreslår utredningen att tyngdpunkten flyttas från fyra likvärdiga offentliga sektorer till en offentlig huvudaktör.

Utredningen föreslår att det skapas en ny försäkring – rehabiliteringsförsäkring – som driver och vid behov finansierar insatser i syfte att den sjukskrivne så fort som möjligt skall komma i arbete. Den föreslagna försäkringen innehåller rätt till rehabiliteringsstöd, mer kraftfulla medel för aktiva insatser och en mer fristående ställning i förhållande till statsbudgeten. Denna försäkring föreslås ersätta sjuk- och förtidspensionsförsäkringen. För att rehabiliteringen skall bli effektiv föreslås dessutom att

det skapas en ny statlig myndighet, Rehabiliteringsstyrelsen. Myndighetens huvuduppgifter skulle vara att nationellt ansvara för den sektorsövergripande rehabiliteringen, betala ut kontant-ersättningar vid arbetsoförmåga på grund av sjukdom samt ansvara för administration och utveckling av den föreslagna rehabiliteringsförsäkringen. Vidare föreslås att försäkringskassan får ansvar för att bygga upp och förstärka rehabiliteringen på regional och lokal nivå. Denna organisation skall förstärkas med resurser genom särskilda avtal med den föreslagna Rehabiliteringsstyrelsen.

2.2.4 Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet

Utredningen Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet, HpH, (SOU 2002:5) anser att arbetsmarknadsmyndigheterna är den organisation som har bäst kompetens när det gäller att hjälpa personer ut på arbetsmarknaden. Deras kompetens skall tas till vara även för personer som inte är arbetslösa men som behöver byta arbete på grund av att deras arbetsförmåga är nedsatt. Utredningen föreslår därför att arbetsmarknadspolitiken borde vidgas på så sätt att det i arbetsmarknadsmyndigheternas uppdrag skall ingå att anpassa arbetsmarknaden till människor med begränsad arbetsförmåga. Detta innebär utvidgade arbetsuppgifter för arbetsmarknadsmyndigheterna, som motsvaras av en lättad belastning på sjukförsäkringen i den mån personer som annars skulle vara långtidssjukskrivna kan överföras till åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken.

Vidare föreslog HpH att regeringen i avvaktan på en sådan reform uppdrar åt AMS och RFV att utveckla det lokala samarbetet mellan försäkringskassan och arbetsförmedlingen i syfte att påskynda sjukskrivnas inträde på arbetsmarknaden. Utredningen menar att en sådan samverkan kan och bör genomföras i hela landet och kan ske inom ramen för nuvarande resurstilldelning.

2.2.5 Kommittén Valfärdsbokslut

Kommittén Valfärdsbokslut gör i slutbetänkandet Valfärdsbokslut för 1990-talet (SOU 2001:79) en samlad bedömning av utvecklingen av människors välfärd i Sverige under 1990-talet. Valfärdsutvecklingen beskrivs utifrån uppgifter om levnadsförhållanden såsom hälsa, utbildning, arbete, ekonomi, trygghet, sociala relationer och politiska resurser. Enligt kommittén har antalet individer som har olika former av problem ökat under 1990-talet.

Arbetets villkor har förändrats i flera avseenden. Negativa psykosociala arbetsförhållanden och tidsbegränsade anställningar har blivit vanligare. Det finns i vissa fall tydliga försämringar när det gäller psykiskt välbefinnande. Förlorargrupper i den utdragna sysselsättningskrisen var bland annat ensamstående mödrar, utrikes födda och ungdomar.

Kommittén menar att kunskap kring välfärd och välfärds politik är viktig för att medborgarna skall kunna följa utvecklingen av levnadsförhållanden och verksamheter finansierade av skattemedel. Mot denna bakgrund är den kanske mest centrala kunskapsluckan möjligheten att bedöma hur de olika myndigheterna fungerar som resurs för medborgarna. Men framför allt på välfärdstjänsternas område saknar de tillsynsansvariga myndigheterna tillförlitliga uppgifter om verksamheternas kvalitet.

De skillnader som finns mellan olika grupper i samhället och de förskjutningar av olika välfärdsresurser i samhällsstrukturen som 1990-talet resulterat i är, enligt kommittén, en viktig del av de utmaningar som socialpolitiken står inför. På varje politikområde finns en rad olika handlingsalternativ. Den svenska välfärdspolitiken står således inför viktiga vägval vid inledningen till 2000-talet.

2.2.6 Stödet till arbetshandikappade

I rapporten Stödet till arbetshandikappade (RRV 2000) pekar Riksrevisionsverket (RRV) på de gränsdragningsproblem som

finns mellan försäkringskassans och arbetsförmedlingens roller i rehabiliteringsansvaret avseende arbetslösa sjukskrivna.

Gränsdragningsproblematiken hänger enligt RRV nära samman med tolkningen av begreppen arbetsförmåga respektive anställningsbarhet. Försäkringskassan skall enligt sitt uppdrag se till att en person som är färdigrehabiliterad medicinskt, psykiskt och/eller socialt går vidare till nästa led i rehabiliteringskedjan. Kassan fokuserar på arbetsförmågan hos den enskilde. Arbetsförmedlingen skall enligt sitt uppdrag göra en bedömning av personens arbetsförmåga i relation till arbetsmarknadens krav. Förmedlingen skall dessutom ta ställning till om personen kommer att vara anställningsbar efter det att han eller hon genomgått arbetslivsinriktad rehabilitering i förmedlingens regi.

Det är enligt RRV när dessa två synsätt ställs mot varandra, och när de båda myndigheterna tolkar begreppen olika, som gränsdragningarna blir svåra att göra och människor riskerar att hamna mellan systemen.

2.2.7 Perspektiv på rehabilitering

I rapporten Perspektiv på rehabilitering (1997:27) konstaterar Statskontoret att under 1990-talet har uppmärksamheten främst riktats mot personer som har sammansatta problem. Det finns anledning att tro att det även är de som framöver kommer att kräva störst insatser och som samverkan mellan myndigheter kommer att fokusera på.

Utslussning på arbetsmarknaden är, enligt Statskontoret, i många fall det svåraste ledet i rehabiliteringen. Det är troligt att arbetsförmedlingen har bättre förutsättningar än försäkringskassan att föranstalta om de mest ändamålsenliga rehabiliteringsåtgärderna, som leder till arbete.

Som en följd av det anser Statskontoret att Arbetsmarknadsverket (AMV) skulle kunna ha hela det statliga ansvaret för att den enskilde får förutsättningar att åter komma i arbete. Samordningsansvaret kan förslagsvis i många rehabiliteringsfall övergå till AMV i samband med den beslutsfas som följer på för-

säkringskassans utredningsfas och föregår åtgärdsfasen. I de rehabiliteringsfall där det finns en arbetsgivare, som är delaktig i rehabiliteringsåtgärderna, bör försäkringskassan fortfarande normalt ha kvar samordningsansvaret.

2.3 Samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet

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

Finansiell samordning har prövats i Finsam- och Socsam-försöken. Samverkan inom rehabiliteringsområdet (Frisam) har sedan 1998 bedrivits enligt riktlinjerna i prop. 1996/97:63. Dessutom bedrivs särskilda samverkansprojekt inom ramen för storstadspolitiken, pilotverksamheten mellan försäkringskassan och arbetsförmedlingen samt inom arbetsmarknadspolitiken. I detta avsnitt redovisas förutsättningarna för dessa verksamheter och slutsatserna från de utvärderingar som har genomförts.

2.3.1 Finansiell samordning mellan socialförsäkring och hälso- och sjukvård (Finsam)

Lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring och hälso- och sjukvård (prop. 1991/92:105 och lagen [1992:863] om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring och hälso- och sjukvård [Finsam-lagen]) prövades i fem försöksområden mellan åren 1993 och 1997. Försöksområdena var:

- Södermanlands län (Eskilstuna och Nyköping)
- Gotlands län/kommun
- Malmöhus län (Höör, Hörby och Eslöv)
- Västmanlands län (Köping, Arboga och Kungsör)
- Gävleborgs län (Sandviken, Ockelbo och Hofors)

Finsam innebar att de samverkande parterna gavs ett gemensamt ansvar för kostnaderna för sjukpenning och rehabiliteringsersättning och en möjlighet att disponera sjukförsäkringsmedel till olika typer av åtgärder i syfte att minska sjukpenningkostnaderna.

Denna möjlighet att använda sjukförsäkringsmedel innebar att en del av de beräknade kostnaderna för sjukpenning och rehabiliteringsersättning (det så kallade kostnadstäckningsbeloppet) fick användas till olika typer av åtgärder. Högst tio procent av kostnadstäckningsbeloppet fick användas för andra ändamål än att täcka socialförsäkringsutgifter (det så kallade 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 gavs sjukvårdshuvudmannen ett delansvar för kostnaderna för sjukpenning och rehabiliteringsersättning.

Lagreglering

I Finsam-lagen reglerades avsteg från de lagregler som annars är tillämpliga, vilket samtidigt innebar vissa ramar för försöksverksamheten. Avstegen bestod främst i att en sjukvårdshuvudman utöver ansvaret för hälso- och sjukvården även fick ansvara för att täcka vissa socialförsäkringskostnader och fick fullgöra vissa uppgifter inom socialförsäkringsområdet samt att en försäkringskassa kunde få överlåta beslutanderätten i vissa frågor till sjukvårdshuvudmannen. Efter förlängning vid två tillfällen (SFS 1995:516 och 1996:1540) upphörde Finsam-lagen att gälla vid utgången av 1997.

Det vidgade kostnadsansvaret skulle ligga på sjukvårdshuvudmannen (2 § Finsam-lagen). Om det vidgade kostnadsansvaret lagts på försäkringskassan, skulle det enligt uttalanden i förarbetena förutsätta att tillgängliga medel för hälso- och sjukvården avgränsades till att gälla dem som primärt berördes av försöksverksamheten, dvs. befolkningen i yrkesverksam ålder. Det ansågs emellertid vara svårt att överblicka konsekvenserna av en sådan uppdelning av ansvaret för hälso- och sjukvården.

Verksamheten skulle enligt 1 § Finsam-lagen bygga på ett avtal mellan parterna. I avtalet skulle parterna kunna komma överens om vilket inflytande var och en skulle ha över försöksverksamheten. Det borde bland annat 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 gavs möjlighet att inrätta en lokal nämnd för försöksverksamheten inom ramen för sjukvårdshuvudmannens organisation. Försäkringskassan hade enligt 3 och 5 §§ Finsam-lagen möjlighet att överlämna beslutanderätten i vissa frågor rörande handhavandet av socialförsäkringsfrågor till denna nämnd. Detta 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 kommunallagens bestämmelser om proportionella val, vilket gjorde det möjligt att utse personer som förtroendevalda på förslag av försäkringskassan. En sådan nämnd inrättades för Finsam-försöket på Gotland.

Utvärdering

Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen hade regeringens uppdrag att utvärdera försöksverksamheten. Den slutliga utvärderingen överlämnades till regeringen den 28 februari 1997 (FINSAM – en slutrapport, Finansiell samordning 1997:1). I utvärderingen konstaterades att Finsam 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. Det sistnämnda området hade delvis andra förutsättningar när Finsam inleddes. Dels hade man relativt låga sjukpenningkostnader, dels hade en liknande försöksverksamhet bedrivits strax innan Finsam. Denna försöksverksamhet bedrevs mellan 1990 och 1992 i syfte att effektivisera rehabiliteringsarbetet. Stora insatser vidtogs för att förbättra samarbetet mellan försäkringskassan och hälso- och sjukvården. Förutom den ekonomiska besparing som Finsam medförde bedömde utvärderingen att en rad samhällsekonomiska intäkter av försöket hade uppkommit.

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 så kallade 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.

2.3.2 Finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst (Socsam)

Lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst (prop. 1993/94:205 och 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)
- Grästorp och Hisingen 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 politiska ledningen har kunnat organiseras på olika sätt. De samverkande parterna har kunnat bilda ett gemensamt fristående ledningsorgan, ett så kallat beställarförbund, eller kunnat välja att bedriva försöksverksamheten genom ett kommunalförbund. Landstingsfria kommuner har också kunnat förlägga ledningen till en kommunal nämnd. Enligt Socsam-propositionen skall ledningsorganet besluta om mål och riktlinjer för de verksamheter som ingår i försöksverksamheten samt planera, prioritera, upphandla och finansiera dessa. Beställar-utförarmodellen utgör således tanken bakom den politiska styr-

ningen. Ledningsorganet skall däremot inte besluta 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, sjukreseersättning, verksamhet enligt socialtjänstlagen (SoL), lagen om vård av unga (LVU) och lagen om vård av missbrukare (LVM) samt verksamhet som enligt annan lag skall handhas av socialnämnd. Detta gäller även sjukpenning och rehabiliteringsersättning enligt AFL, sjukpenning enligt LAF och medel avsedda för köp av arbetslivsinriktade rehabiliteringstjänster. Dessutom får parterna överföra medel för beräknade kostnader för administration av verksamheten. Den gemensamma politiska ledningen har ansvaret för att täcka kostnaderna för de verksamheter som ingår i försöksverksamheten, den så kallade finansiella ramen. De samverkande parterna ges därmed ett gemensamt kostnadsansvar för den finansiella ramen.

Lagreglering

Försöksverksamheten regleras genom en särskild lagstiftning, Socsam-lagen. Efter förlängning vid fyra tillfällen gäller lagen till utgången av år 2003. (Se bilaga 7 för en utförlig redovisning av Socsam-lagen).

I Socsam-lagen anges vilka uppgifter ledningen för försöksverksamheten skall kunna ha och de medel som maximalt får tillföras försöksverksamheten. Inom dessa ramar är parterna fria att själva avgöra vilka medel och verksamheter som skall ingå i ett försök med finansiell samordning. Socsam-lagen anger därmed 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 generellt, dvs. oavsett på vilket sätt denna försöksverksamhet 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. Möjligheten för flera kommuner i samma landstingsområde att ingå i försöksverksamheten infördes 1998 (prop. 1997/98:41). Vidare föreskrivs att syftet med verksamheten skall vara att pröva möjligheterna till en effektivare användning av tillgängliga resurser. Enligt 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 §. Där anges vilka medel som maximalt 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 det i 20–28 §§ kommunallagen infördes bestämmelser om kommunalförbund (SFS 1997:550). Enligt övergångsbestämmelserna gäller fortfarande äldre föreskrifter i fråga om sådant beställarförbund och kommunalförbund som bildats enligt Socsam-lagen.

Utvärdering

Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen har haft regeringens uppdrag att utvärdera Socsam. En slutrapport för utvärderingen överlämnades till regeringen den 29 november 2001 (SOCSAM – försök med politisk och finansiell samordning. En slutrapport, Finansiell samordning 2001:1). I utvärderingen konstateras 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 ramen för Socsam. Försöket har dessutom utgjort ett stöd för berörda personalgrupper. I de särskilda aktiviteterna

har länsarbetsnämnden, som enligt försökslagstiftningen inte får ingå i den formella samordningen, varit en viktig part. Enligt Socsam-utvärderingen har Socsam underlättat samverkan med länsarbetsnämnden, vilket förklaras av att denna samverkan har formaliserats genom de samverkansavtal som ingåtts mellan Socsam:s politiska ledning och länsarbetsnämnden.

Enligt Socsam-utvärderingen är det 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. Det förklaras av att de satsningar som gjorts endast har berört ett fåtal individer och att eventuella positiva ekonomiska effekter inte fått genomslag på de sammantagna kostnaderna. En annan förklaring är att de satsningar som gjorts inom ramen för Socsam har påverkat kostnaderna för de ingående verksamheterna på olika sätt. Genom Socsam har samordnade insatser förstärkts, vilket till övervägande del har medfört positiva effekter med avseende på sjukpenning- och socialbidragskostnader 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 (16–64 år). Detta har inneburit att 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 inte huvudmännen låtit den gemensamma politiska ledningen överta det mer omfattande ansvar som försökslagstiftningen

möjliggör. De små och medelstora kommunerna (Stenungsund, Grästorp, Finspång och Laholm) ligger i sin tillämpning närmare intentionerna bakom försökslagstiftningen genom att den gemensamma politiska ledningen har övertagit ansvaret för verksamheterna i sin helhet. Variationerna anses vara en konsekvens av svårigheterna med att, utifrån de lokala förutsättningarna, fullt ut tillämpa de möjligheter som Socsam-lagstiftningen 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.

2.3.3 Samverkan inom rehabiliteringsområdet (Frisam)

I proposition 1996/97:63 tydliggör regering och riksdag behovet av samverkan mellan berörda myndigheter i syfte att stödja dem som behöver särskilda insatser inom rehabiliteringsområdet (Frisam). Som skäl anges att det finns ett stort behov av att mer effektivt använda samhällets resurser för att bättre kunna tillgodose enskilda människors behov av stödåtgärder. De lokala samverkansprojekt som förekommer inom ramen för 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 således inte någon försöksverksamhet utan är en permanent samverkansform.

En förutsättning för denna form av samverkan är att samtliga medverkande huvudmän bidrar till finansieringen. Enligt proposition 1996/97:63 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 (prop. 1997/98:1 utgiftsområde 10) ger sedan 1998 försäkringskassorna möjlighet att 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. Under 2001 anvisades 921 miljoner kronor och av dessa användes 93 miljoner kronor för samverkansaktiviteter. På grund av de ökade sjukskrivningarna har de särskilda medlen främst använts till att köpa arbetslivsinriktade rehabiliteringstjänster.

När riktlinjerna för Frisam (prop. 1996/97:63) fastslogs hade arbetsmarknadsmyndigheterna möjlighet att bekosta s.k. otraditionella insatser som motiverades av arbetsmarknadsskäl men som inte rymdes inom ordinarie regelverk. För budgetåret 1997 avsattes 450 miljoner kronor för detta ändamål. Dessa s.k. otraditionella medel har sedermera upphört och ersatts av medel för projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning. För 2002 har 273 miljoner kronor avsatts för sådana projekt. Enligt preliminära uppgifter har sammanlagt 144 miljoner kronor förbrukats. För arbetsmarknadsmyndigheterna finns det också utrymme för samverkan inom till exempel aktivitetsgarantin, storstadssatsningen och EU:s strukturfonder.

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) föreslogs lagändringar som syftade till att göra det möjligt att driva lokala samverkansprojekt. Lagändringarna, som med viss justering godtogs av riksdagen (1997/98:SfU1), innebar att AFL kompletterades med en bestämmelse enligt vilken försäkringskassan fick möjlighet att träffa överenskommelse med kommun, landsting och länsarbetsnämnd om att samverka i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser (18 kap. 5 § sista stycket AFL). 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 och bidra till finansieringen av sådan verksamhet som bedrivs i samverkan i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser. (En motsvarande bestämmelse har sedermera införts i 2 kap. 6 § nya socialtjänstlagen [2001:453].)

En förutsättning för denna form av samverkan är att kommuner och landsting som medverkar också bidrar till finansieringen. Enligt proposition 1996/97:63 bör medlen stå i proportion till de inblandade parternas ansvar för åtgärder för den grupp som sam-

verkansprojektet riktar sig till. Därvid anfördes att det inte är nödvändigt att alla parter bidrar med lika stora andelar.

Vid riksdagsbehandlingen av lagförslagen betonade utskottet (1997/98:SfU1) att den avsedda samverkan skulle bli ett permanent inslag i verksamheterna och att det var viktigt att det fastställdes gemensamma mål om samverkan för de berörda myndigheterna. Utskottet konstaterade vidare att lagändringarna – som innebar att den fördjupade samverkan kunde omfatta fyra parter – även medgav att den avsedda samverkan kunde bedrivas mellan två eller tre parter.

Utvärdering

Socialstyrelsen (SoS) har haft regeringens uppdrag att i samverkan med Arbetsmarknadsstyrelsen, Arbetsmiljöverket och Riksförsäkringsverket utvärdera samverkan inom rehabiliteringsområdet (Frisam). I utvärderingen medverkade dessutom Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet. En slutrapport för utvärderingen överlämnades till regeringen den 29 november 2001 (Samverkan för särskilt utsatta. Utvärdering av frivillig samverkan FRISAM, Socialstyrelsen 2001).

Gruppen särskilt utsatta definieras i slutrapporten som personer som har 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. I utvärderingen bedöms denna grupp utgöra fem procent av befolkningen i arbetsför ålder, cirka 280 000 personer. Det faktiska samarbetet omfattar mellan 70 000–100 000 personer. Enligt utvärderingen prioriteras därmed inte denna samverkan i nödvändig utsträckning. Dessutom anges att samarbetet har förskjutits från dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden till dem som befinner sig närmare arbetsmarknaden.

Enligt utvärderingen leder välfungerande samverkan inom ramen för Frisam till goda resultat för individ och samhälle. Om individen ges stöd för att kunna ta ett eget ansvar för sin rehabilitering uppnås positiva resultat för den enskilde. Viktiga fakto-

rer anses vara helhetssyn, individens delaktighet, engagerat bemötande, tid, kontinuitet, personligt engagemang och personals attityder till varandras kompetens. Enligt den samhälls-ekonomiska studie som har gjorts är det samhällsekonomiskt lönsamt att satsa resurser på samordnade rehabiliteringsinsatser. Den samhällsekonomiska förbättringen bedöms vara i genomsnitt 80 000–100 000 kronor per individ och år (studien baseras på uppgifter för 120 personer). Den teoretiska pay-off-tiden 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.

Enligt utvärderingen behöver dock formerna för samverkan kring särskilt utsatta personers rehabilitering utvecklas för att bli mer effektiv. Samverkanspropositionens (prop. 1996/97:63) legitimerande roll anses inte vara tillräcklig. Det saknas stöd för myndigheterna att organisera ett fast samarbete kring de människor som har behov av 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 det 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.

2.3.4 Pilotverksamhet för förnyelse av den arbetslivsinriktade rehabiliteringen

Regeringen har uppdragit åt AMS och RFV (S2001/3072/SF [delvis] och S2001/11144/SF) att genomföra en pilotverksamhet med samordnad organisation mellan försäkringskassan och arbetsförmedlingen för arbetslivsinriktad rehabilitering. Pilotverksamheten bedrivs i fem län:

- Blekinge
- Norrbotten (Övertorneå och Haparanda)
- Västmanland (Västerås)
- Västra Götaland (Askim, Frölunda, Högsbo, Tynnered och Älvsborg)
- Östergötland (Norrköping)

Den primära målgruppen för pilotverksamheten är arbetslösa sjukskrivna. Med samordnad organisation avses ett organiserat samarbete, finansierat med särskilt avsatta medel, som syftar till att bereda arbetslösa sjukskrivna arbete. En sådan samordnad organisation är tänkt att bedrivas utan ändringar av myndigheternas respektive ansvarsområden.

Försäkringskassan och arbetsförmedlingen skall inom ramen för pilotverksamheten bilda gemensamma beredningsorgan. I beredningsorganen skall försäkringskassan och arbetsförmedlingen tillsammans med den enskilde upprätta en rehabiliteringsplan. I rehabiliteringsplanen fastställs vilka rehabiliteringsåtgärder den enskilde skall delta i samt vilken ersättning som är aktuell. Därvid kan det vara aktuellt med samråd med andra offentliga aktörer inom rehabiliteringsområdet, till exempel hälso- och sjukvård, socialtjänst och kommunens utbildningssektor.

Pilotverksamheten kommer att bedrivas under åren 2002 till 2004. För budgetåret 2002 har 70 miljoner kronor avsatts för denna verksamhet. Metoder och arbetssätt planeras att spridas successivt under tidsperioden för att kunna tillämpas i hela landet vid utgången av 2004. Statskontoret har regeringens uppdrag att följa och utvärdera pilotverksamheten.

2.3.5 Storstadspolitiken

I proposition 1997/98:165 Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet (bet. 1998/99:AU2, rskr. 1998/99:34) anges 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 de lokala utvecklingsavtal (LUA) som har träffats mellan staten och sju storstadskommuner. De sju kommunerna är Botkyrka, Göteborg, Haninge, Huddinge, Malmö, Stockholm och Södertälje. I avtalen skall anges mål, åtgärdsplaner, en reglering av de statliga och kommunala åtagandena i respektive område 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, så kallade 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 ligger till grund för individuella utvecklingsprogram. Utvecklingsprogrammen skall vara anpassade till individens behov med en beskrivning av vilka åtgärder som kan vara aktuella för att den enskilde snabbt skall kunna komma ut på arbetsmarknaden. 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 (Överenskommelse angående samverkan mellan Arbetsförmedlingen, Försäkrings-

kassan och Malmö stad inom ramen för storstadssatsningen. 2000-05-12, reviderad 2001-02-06). Samverkansavtalen innebär inte några förändringar i respektive huvudmans ansvar att besluta om försörjning för enskilda personer. Kommunens huvudsakliga uppgifter är att bidra med livsvägledning, social träning, motivationsarbete, utbildningar inom Komvux och Kunskapslyftet, svenskundervisning för invandrare, praktikplatser i den kommunala verksamheten samt bidra med kunskap om kommunernas resursutbud och rekryteringsbehov. Försäkringskassans uppgifter är att kartlägga rehabiliteringsbehov, initiera utredningar och undersökningar, samordna den arbetslivsinriktade rehabiliteringen med inslag av såväl medicinsk som social karaktär, motivationsarbete, planering samt uppföljning av arbetsförberedande insatser. Arbetsförmedlingens uppgifter är inriktade på yrkesvägledning och yrkesinriktad rehabilitering med motivation som en delprocess, arbetsmarknadsutbildning samt plats- och praktikförmedling.

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 hittills genomförda treåriga verksamheten tydligt att de problem som finns i Malmö när det gäller arbetslöshet, bristande integration, trygghet och hälsa är sammansatta och måste angripas från ett brett perspektiv samt med åtgärder inom flera myndigheters ansvarsområden. Parterna anser att en vidareutveckling av verksamheten vid AUC vore att utforma ett lokalt utvecklingsavtal som både bildar utgångspunkt för samverkan inom ramen för den reguljära verksamheten och i samband med kommande politiska initiativ från regeringen. Samverkan kommer då att utgå från det lokala perspektivet, där lokala erfarenheter och prioriteringar tillåts slå igenom. Enligt parterna har utvecklingen visat att avtalsformen ger stadga åt samverkan och att processen att utforma avtal innehåller moment som är oundgängliga för att samverkan skall kunna utvecklas på ett bra sätt (Överenskommelse mellan statliga myn-

digheter och Malmö stad för ökad sysselsättning, hälsa och integration).

2.3.6 Exempel på samverkan och försöksverksamhet inom arbetsmarknadspolitiken

Friare användning av arbetsmarknadsmedel

Försöksverksamhet med friare användning av arbetsmarknadspolitiska medel har bedrivits under åren 1998 och 1999 i fem län. Försöksverksamheten innebär att länsarbetsnämnden har fått utnyttja anslaget för arbetsmarknadspolitiska åtgärder utan att följa volymmålen samt fått utnyttja cirka 20 procent av det totala anslaget för arbetsmarknadspolitiska åtgärder till otraditionella insatser. Härigenom har de haft möjlighet att utveckla nya åtgärder. Utvärderingar av försöken visar att kommunen ofta var anordnare av nya projekt som startades inom ramen för försöksverksamheten. Många var inriktade mot näringslivet. En särskild utvärdering av försöksverksamheten i Skåne visar att länet använde endast cirka 4 procent av sitt åtgärdsanslag till otraditionella insatser samt att vissa av projekten som drevs med otraditionella medel skulle kunna bedrivas som ordinarie arbetsmarknadsåtgärder. Undersökningen visar också att de otraditionella insatserna i Skåne hade en tonvikt på tillväxt och nyföretagande.

Frikommunförsöket

Försöksverksamhet med lokal samverkan i arbetsmarknadspolitiken startade den 1 juli 1996 och pågick till den 31 december 1998. Syftet var att finna former för en förbättrad lokal samverkan inom arbetsmarknadspolitiken och effektivisera användningen av offentliga medel. Ungefär 9 procent av medlen för arbetsmarknadspolitiska åtgärder användes i försöksverksamheten. Kommunerna som deltog bidrog med ungefär 25 procent av finansieringen. Totalt 27 kommuner deltog i försöket. För-

söksverksamheten innebar främst att arbetsförmedlingar och kommuner drev gemensamma projekt. Försöksverksamheten bestod både av klart avgränsade projekt och verksamhet integrerad i de ordinarie arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Kartläggning av åtgärderna visar att långtidsarbetslösa var överrepresenterade i försöksåtgärderna. Exempel på andra målgrupper var ungdomar, invandrare och lågutbildade. Insatserna hade större spridning än ordinarie arbetsmarknadsåtgärder. Många deltagare kombinerade arbete, praktik och utbildning i en och samma åtgärd. Exempel på otraditionella drag i försöksverksamheten var längre åtgärdstider, olika kombinationer av reguljära åtgärder och att grupper som i normala fall inte var berättigad för en viss åtgärd eller ersättning fick del av den.

Vanligen fattade staten och kommunen var för sig beslut om finansiering och utbetalning. Endast i ett fåtal försökskommuner hade medlen sammanförts till en gemensam pott. Den vanligaste fördelningen av finansieringsansvaret var att arbetsförmedlingen betalade utbildningsbidrag enligt ordinarie rutiner, medan kommunen stod för projektkostnader, drift-, lokal- och administrationskostnader. Den genomsnittliga kostnaden för varje deltagare var något lägre än den genomsnittliga kostnaden för de traditionella arbetsmarknadspolitiska åtgärderna.

3 Allmänna överväganden och förslag

I detta kapitel redovisas allmänna överväganden och förslag angående finansiell samordning. Inledningsvis anges några utgångspunkter för arbetsgruppens uppdrag. Därefter redovisas de allmänna förutsättningar som bör gälla för finansiell samordning.

3.1 Utgångspunkter för ett förslag om finansiell samordning

Arbetsgruppens uppdrag har föranletts av riksdagens tillkännagivande (bet. 2001/02:SfU1, rskr. 2001/02:84) om att regeringen bör återkomma till riksdagen med ett förslag om finansiell samordning som omfattar socialförsäkringen, hälso- och sjukvården, socialtjänsten och arbetsmarknadsmyndigheterna. Arbetsgruppens uppdrag har varit att utarbeta förslag till ett permanent system för finansiell samordning med utgångspunkt från bestämmelserna i lagen (1994:566) om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst (Socsam-lagen). Dock med tillägget att arbetsmarknadsmyndigheterna skall ingå i den finansiella samordningen. Arbetsgruppen har därför inriktat sitt arbete på att utforma ett förslag som i möjligaste mån ansluter till finansiell samordning enligt Socsam. I förhållande till Socsam måste vissa förändringar göras med hänsyn bl.a. till att det nu är fråga om en permanent ordning som skall kunna tillämpas i hela landet.

Den omständigheten att utgångspunkten är fyrpartssamordning innebär att det inte är finansiell samordning enligt Finsam som efterfrågas av socialförsäkringsutskottet. Finsam var den försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring och hälso- och sjukvård som prövades i fem försöksområden mellan 1993 och 1997. Finsam innebar en möjlighet att disponera sjukförsäkringsmedel till olika typer av åtgärder inom hälso- och sjukvården i syfte att minska sjukpenningkostnaderna. (Se avsnitt 2.3.1 för en beskrivning av Finsam).

3.2 Tillkommande svårigheter i förhållande till Socsam

Enligt riksdagens tillkännagivande skall möjligheten till finansiell samordning utformas med utgångspunkt från bestämmelserna i Socsam-lagen. Försöksverksamhet enligt Socsam-lagen har prövats i åtta försöksområden. Socsam innebär att de medverkande huvudmännen bildar en gemensam politisk 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. (Se avsnitt 2.3.2 för en redovisning av Socsam samt av resultat och slutsatser från utvärderingen av försöksverksamheten.)

Sedan Socsam-lagen infördes den 1 juli 1994 har det emellertid tillkommit omständigheter som komplicerar införandet av en finansiell samordning i enlighet med riksdagens beställning. Följande omständigheter bör särskilt nämnas:

- Budgetbestämmelser för staten respektive kommuner och landsting
- Renodlingssträvanden inom det förvaltningspolitiska området
- Arbetsmarknadsmyndigheternas medverkan.

3.2.1 Budgetbestämmelser för staten respektive kommuner och landsting

Från och med den 1 januari 1997 gäller en ny budgetlag (lagen [1996:1059] om statsbudgeten). Budgetlagen inleds med en bestämmelse, som anger att i statens verksamhet skall hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas. Med hög effektivitet avses enligt budgetlagspropositionen (prop. 1995/96:220) 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 i 2 § krav på att regeringen för riksdagen redovisar de mål som åsyftas och de resultat som har uppnåtts på olika verksamhetsområden. Bestämmelsen syftar enligt budgetlagspropositionen till att slå fast betydelsen av mål- och resultatstyrning i statlig verksamhet. Avsikten med resultatstyrningen anges vara 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. Om andra organ, som inte kan vara ålagda att följa det statliga regelverket, beslutar om medlens användning finns det risk för att vissa medelsflöden och vissa 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.

Riksdagen har beslutat att införa ett krav på ekonomisk balans i kommuner och landsting från och med räkenskapsåret 2000

(prop. 1996/97:52, bet. 1996/97:FiU15, rskr. 1996/97:281). Kravet gäller även kommunalförbund. Balanskravet är reglerat i KL och innebär bl.a. att den budget som antas av fullmäktige skall vara upprättad så att intäkterna överstiger kostnaderna. Skulle resultatet i årsredovisningen ändå bli negativt, skall detta regleras och det egna kapitalet återställas inom två år. Tillämpat på finansiell samordning innebär detta ett krav på kommunen att täcka kostnaderna för sitt deltagande i finansiell samordning, om denna inte i motsvarande mån medför minskade kostnader för kommunen, t.ex. genom minskat utnyttjande av ekonomiskt bistånd enligt SoL. Denna omständighet har relevans när det gäller hur pass omfattande den finansiella samordningen skall vara i resurshänseende och därmed vilket kostnadsansvar kommuner och landsting skall få för de andra parternas utgifter.

3.2.2 Renodlingssträvanden inom det förvaltningspolitiska området

Under senare år har reformeringen inom det förvaltningspolitiska området varit inriktad på renodlingssträvanden, dvs. att ansvarsförhållanden mellan olika aktörer skall renodlas och förtydligas. (Se bilaga 2 för en redovisning av statens förvaltningspolitiska handlingsprogram). Det kan konstateras att 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. De pågående 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. Det kan därför vara särskilt motiverat med samordning mellan verksamhetsområden som bl.a. ger stöd till enskilda personer som till följd av komplexa problem har behov av rehabilitering eller andra stödinsatser från flera aktörer.

I den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 1997/98:136) delade regeringen den förvaltningspolitiska kommissionens uppfattning att behovet av samverkan inte i första hand bör tillgodoses genom organisationsförändringar. Regeringen menade 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. Detta kan möjligtvis uppfattas som en avvikelse från de pågående renodlingssträvandena.

Det kan nämnas att en parlamentarisk kommitté skall se över strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen (dir. 2003:10). Kommitténs arbete skall bedrivas i två etapper. I den första etappen 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.

3.2.3 Arbetsmarknadsmyndigheternas medverkan

Jämfört med Socsam-försöken kompliceras utformningen av en permanent ordning för finansiell samordning dessutom av att denna enligt riksdagens tillkännagivande skall omfatta även arbetsmarknadsmyndigheterna. Arbetsmarknadsverkets organisation, som nyligen har reformerats, medför särskilda svårigheter att ge arbetsmarknadsmyndigheterna en representation i ledningsorganet som är likvärdig med övriga samverkanspartners. Länsarbetsnämnden styrs väsentligen av länsarbetsdirektören medan lokala och regionala företrädare har en begränsad funktion i länsarbetsnämndens styrelse. (Se bilaga 3 för en redovisning av Arbetsmarknadsverkets organisation). De hittillsvarande samverkansparterna inom Socsam har däremot i ledningsorganet för samordningen representerats av förtroendevalda. Detta medför att det är komplicerat att skapa en lämplig representation från länsarbetsnämndens sida.

Det finns således skäl för att göra särskilda överväganden rörande formerna för länsarbetsnämndens medverkan på grund av de komplikationer som kan uppkomma när denna myndighet skall få möjlighet att delta i den finansiella samordningen. Hän-syn måste tas bl.a. till att arbetsmarknadspolitiken är statlig, länsarbetsnämndens organisation och Arbetsmarknadsverkets strävan efter en effektiv styrning. Arbetsmarknadsmyndigheter-na har heller inte ingått i Socsam, vilket innebär att erfarenheter av att den finansiella samordningen även omfattar denna part inte finns att tillgå som grund för övervägandena.

3.3 Förutsättningar för finansiell samordning

I detta avsnitt redovisas de allmänna förutsättningar som bör gälla för finansiell samordning.

3.3.1 Motiv för och syfte med finansiell samordning

Förslag: Genom att införa en möjlighet till finansiell samordning mellan försäkringskassa, länsarbetsnämnd, landsting och kommun skall en effektiv resursanvändning underlättas. De samordnade resurserna skall användas för samordnade bedömningar och insatser i syfte att den enskilde skall kunna försörja sig genom eget förvärvsarbete.

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 (jfr prop. 1996/97:63). Ansvaret för den enskildes rehabilitering är däremot fördelat på olika sektorer och aktörer som styrs av skilda politiska församlingar. Varje aktör bedriver rehabiliteringsinsatser utifrån sitt uppdrag och ansvar. 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 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. De problem som samhällets sektorisering av rehabiliteringsinsatserna medför har uppmärksammats i en rad utredningar under senare år (se avsnitt 2.2).

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. Samverkan och samordning utgör därför viktiga medel för att motverka att människor blir utan rehabilitering. (Den samverkan och samordning som bedrivits inom rehabiliteringsområdet under senare år beskrivs i avsnitt 2.3).

Vinster ur ett individ- och samhällsperspektiv

Mot bakgrund av ovanstående kan en finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård, socialtjänst och arbetsmarknadsmyndigheterna motiveras på två sätt. Det ena motivet är att det behövs ett förbättrat samarbete mellan olika verksamheter för att bättre tillgodose enskilda människors behov av rehabiliteringsinsatser så att deras förmåga till eget förvärvsarbete främjas på effektivt sätt. Det andra motivet är att det ur

ett samhällsekonomiskt perspektiv är önskvärt att åstadkomma en kostnadseffektiv användning av tillgängliga resurser. Genom att sammanföra resurser från socialförsäkring, hälso- och sjukvård, socialtjänst och arbetsmarknadsmyndigheterna kan samordnade bedömningar och insatser underlättas. En kostnadseffektiv användning av tillgängliga resurser bör främjas genom att hela kedjan av insatser redan från början planeras av berörda aktörer i form av en gemensam individuell handlingsplan med målet att den enskilde skall kunna försörja sig genom eget förvärvsarbete. Såväl välfärdsvinster för den enskilde som samhällsekonomiska vinster kan därmed uppnås.

Vinster ur ett aktörsperspektiv

En förutsättning för att finansiell samordning skall komma till stånd är att samtliga aktörer ser vinster med att samordna sig i denna form. Berörda aktörer måste kunna identifiera gemensamma problem som inte kan lösas av aktörerna enskilt och där de 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 enskilde individen torde vara ett övergripande incitament som är gemensamt för alla berörda aktörer.

Finansiell samordning bygger på att aktörer tillsammans tar ett ekonomiskt ansvar för de personer som har behov av samordnade rehabiliteringsinsatser. Eftersom finansiell samordning bygger på att olika aktörer samordnar sina resurser är de ekonomiska aspekterna av särskilt intresse. Hur ser då de ekonomiska vinsterna och därmed incitamenten ut för de olika aktörerna?

De utvärderingar som har gjorts visar att ett effektivt rehabiliteringsarbete kan bidra till att behovet och därmed kostnaderna för aktivitetsstöd, sjukpenning, aktivitets- och sjukersättning samt behandling och ekonomiskt bistånd minskar. Det är således försäkringskassan och kommunen som har de största ekonomiska incitamenten. Även kostnaderna för arbetslöshetsersättningen kan minska, men målgruppen för den

finansiella samordningen står oftast långt från arbetsmarknaden och har som regel inte arbetslöshetsersättning.

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 lönebidrag. Från samhällsekonomisk synpunkt är det bättre att betala lönebidrag än sjukpenning eller ekonomiskt bistånd enligt SoL.

För arbetsmarknadsmyndigheterna och särskilt hälso- och sjukvården är således de ekonomiska incitamenten inte lika tydliga. Dessa parter har däremot de största möjligheterna att anordna rehabiliteringsinsatser.

Hälso- och sjukvården skall emellertid utformas och erbjudas patienterna utifrån de medicinska behoven och skall inte ta hänsyn till hur verksamheten påverkar kostnadsutvecklingen inom exempelvis sjukförsäkringen. I hälso- och sjukvårdens prioriteringsordning (prop. 1996/97:60) klargörs relationen mellan olika grupper av sjukdomar med fokus på behov av åtgärder inom hälso- och sjukvården. 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 innehåller 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 individer 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) klargörs att det finns behov av ett utökat samarbete för att överbrygga gränserna mellan

huvudmän, vårdnivåer och vårdgivare. Utredningar som kräver flera kompletterande kompetenser (såsom läkare, sjukgymnast och kurator) och samverkan med andra aktörer kräver dock resurser för planering och organisering. I delbetänkandet Kunskapsläge sjukförsäkringen (SOU 2002:62) klargörs att belastningen på hälso- och sjukvården ökat till följd av att antalet sjukskrivna under perioden 1998 till 2002 mer än fördubblats samtidigt som sjukfallen har blivit dubbelt så långa, vilket indikerar att de faktiska möjligheterna att göra grundliga medicinska utredningar försämrats.

Socialstyrelsen har genomfört en uppföljning av sjukskrivning och rehabilitering i primärvården och funnit att rehabiliteringspatienter under en 5-årsperiod i genomsnitt besökte vårdcentralen 19,7 gånger mot 4,4 för den genomsnittlige primärvårdspatienten. I uppföljningen konstateras vidare att de många läkarbesöken leder till en försämrad läkarkontinuitet vilket kan ses som en ytterligare belastning för denna patientgrupp (Socialstyrelsen, Primärvårdsuppföljningen, 1996:2). En tidig och väl genomförd utredning och rehabilitering i samverkan har förutsättningar att leda till ett minskat behov av återbesök och en minskad belastning på hälso- och sjukvården.

Utifrån ett gemensamt ansvar för – och finansiering av – medicinska och arbetslivsinriktade åtgärder förbättras sannolikt möjligheterna för rehabilitering av de patienter som har behov av samordnade insatser. Genom att i samverkan bygga upp en struktur av anpassade funktioner, såsom rehabiliteringsteam, skapas förutsättningar för tidiga utredningar och rehabiliteringsåtgärder vilket sannolikt ger vinster för samtliga inblandade aktörer. En väl genomförd rehabilitering med slutmålet en meningsfull sysselsättning bör medföra förbättrad livskvalitet för den enskilde och minska behovet av insatser från såväl hälso- och sjukvården som samhället i stort.

3.3.2 Målgruppen för finansiell samordning

Förslag: Målgruppen för den finansiella samordningen skall vara 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.

Ett centralt motiv för en finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet är att främja enskilda personers övergång till försörjning genom eget arbete. Det rör sig därmed om personer i yrkesverksam ålder (vanligen 20–64 år). Till målgruppen hör således inte barn eller ålderspensionärer. Det behov av samordnade insatser som kan finnas för dessa personer 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 ges möjlighet att bilda gemensam nämnd i syfte att underlätta samordnade insatser för bland annat barn och äldre. (Se bilaga 6 för en redovisning av förslaget).

Målgruppen för en finansiell samordning bör 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. Gruppen utgörs av människor med komplex problematik eller komplicerade livssituationer. Det rör sig om människor med 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. Målet skall vara att föra den enskilde ut på arbetsmarknaden och bort från ett långvarigt samhälleligt försörjningsbehov.

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. AFL en arbetsgivare ta reda på om en anställd behöver särskilda rehabiliteringsinsatser. 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. 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. Sammantaget bör det därför inte införas en sådan begränsning av målgruppen.

Syftet med att ha 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 insat-

ser. Detta får emellertid inte 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 omständligheten att dessa huvudmän deltar i en verksamhet med finansiell samordning innebär inte att de undgår sitt ansvar för den enskilde individen.

Grupper som kan ha behov av samordnade insatser

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 Sjuk- och arbetsskadekommitténs slutbetänkande (SOU 1996:113) anges fem grupper med behov av extra stöd för att återställa arbetsförmågan och/eller stärka konkurrensförmågan på arbetsmarknaden. Det är arbetslösa sjukskrivna, personer med funktionshinder/arbetshandikapp, unga med funktionshinder, psykiskt störda och personer med psykosocial ohälsa. Enligt Sjuk- och arbetsskadekommittén har dessa det gemensamt att de är aktuella hos olika rehabiliteringsaktörer samtidigt eller vandrar mellan dem. De behöver omfattande stödinsatser, ofta under lång tid och av olika aktörer.

I utredningen med titeln Egon Jönsson (SOU 1996:85) kartläggs lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. Kartläggningen visar att de målgrupper som är vanligast förekommande för dessa projekt är arbetslösa, långtidssjukskrivna, arbetslösa sjukskrivna, personer med psykiska besvär, arbetshandikappade och personer med missbruksproblem. Enligt utredningen kännetecknas dessa personer av att de har flera och sammansatta problem med behov av stöd från flera olika hu-

vudmän. Samtidigt anges att målgruppen bäst bestäms och definieras på lokal nivå.

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 långtids-sjukskrivna 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 underrapportering 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.

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.

3.3.3 Hur stort är behovet av samordnade insatser?

Bedömning: Det finns ett stort behov av samordnade rehabiliteringsinsatser. Enligt genomförda inventeringar kan gruppen beräknas utgöra upp till fem procent av den arbetsföra befolkningen (cirka 280 000 personer).

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 föregående avsnitt 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 försörjnings-, uppföljnings- och statistiksystem försvårar en för samtliga aktörer 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 genomförda inventeringar rör det sig om 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 (16–64 år) i Socsam-områdena. Denna grupp utgörs av personer för vilka de samverkande aktörerna, utifrån en gemensam bedömning, har upprättat en gemensam individuell handlingsplan. Detta är dock ingen uppskattning av gruppens storlek på riksnivå. Frisam-utvärderingen har däremot försökt beräkna gruppens storlek på riksnivå. Enligt Frisam-utvärderingen kan fem procent av den arbetsföra befolkningen (16–64 år), 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 ett långvarigt offentligt försörjningsbehov (över 12 månader). Utvärderingen bedömer 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).

3.3.4 Åtgärder inom den finansiella samordningen

Förslag: 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.

Målet med den finansiella samordningen är att genom en effektiv resursanvändning återställa eller förbättra funktions- och arbetsförmågan hos människor med en sådan komplex problematik att de är i behov av samordnade insatser eller stöd från flera aktörer. Detta ställer krav på utvecklingsinsatser med inriktning på att förbättra samarbetet på individnivå samt skapa en struktur av rehabiliteringsaktiviteter som motsvarar målgruppens behov. Däremot skall, som utvecklas i avsnitt 4.3, det samordningsorgan som kommer att disponera 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 försörjning.

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. 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 förbättra 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.

De åtgärder som kan bli aktuella skall ligga inom de samverkande parternas samlade 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 3.3.8). 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 alltså erbjuda en sjukvård som står i överensstämmelse med bestämmelserna i hälso- och sjukvårdslagen (1982:673, HSL). Ett landstings medverkan i finansiell samordning får således inte 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 nämligen inte ske på bekostnad av andra personers rätt till sjukvård.

Medlen inom den finansiella samordningen får inte heller användas för att justera ersättningsnivåerna eller utöka kostnaderna i de försörjningsstöd som den enskilde uppbär.

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

Avslutningsvis ges 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 struk-

tur 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 lyhörddhet 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, långtidssjukskrivna 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.

3.3.5 Samverkande parter

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.

Riksdagens beställning avser ett förslag om en finansiell samordning som omfattar 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 samordningen enligt Socsam. Där emot förekommer det att länsarbetsnämnden medverkar via separat avtal på Frisam-basis.

Till en början kan konstateras att i den nya 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 även arbetsmarknadsmyndigheterna ha möjlighet att ingå i den finansiella samordningen.

Det finns emellertid, som tidigare nämnts i avsnitt 3.2.3, 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 på ett sådant sätt 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 främja den enskildes förmåga att försörja sig genom eget förvärvsarbete, finns det dock starka skäl för att länsarbetsnämnden skall ges möjlighet delta i den finansiella samordningen.

Möjligheten för flera kommuner att delta i ett Socsam-försök infördes genom en ändring i 1 § Socsam-lagen år 1998 (SFS 1998:103). Skälet härför var att det fanns starka önskemål om att inom ramen för Socsam-lagen bedriva försöksverksamhet mellan en försäkringskassa, ett landsting och flera kommuner. En sådan försöksverksamhet skulle enligt regeringen kunna vara möjlig för ett försäkringskasse- respektive landstingsområde som består endast 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 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).

Motiven för att flera kommuner skall kunna ingå i ett försöksområde har fortfarande 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 göra det svårare att få till stånd en finansiell samordning, eftersom en aktör därmed kan hindra samordningen. Å andra sidan har en finansiell samordning mellan två eller tre parter sämre förutsättningar att bli lika effektiv som en samordning mellan samtliga fyra parter. Med hänsyn till motiven för och syftet med finansiell samordning bedöms

dock fördelarna med ett krav om att samtliga parter skall delta överväga nackdelarna. För att undvika att enskilda individer hamnar i en gråzon mellan olika myndigheter behövs ett aktivt deltagande från samtliga berörda parter.

Som anförs nedan i avsnitt 4.5.7 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.

3.3.6 Geografisk avgränsning

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.

Den finansiella samordningen kommer att bedrivas för den målgrupp som är bosatt inom ett visst geografiskt område. I det följande benämns detta geografiska område för samordningsområde.

I likhet med Socsam-försöken bygger den finansiella samordningen på att det skall finnas 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 bör det finnas en flexibilitet när det gäller att bestämma det geografiska område inom vilket en finansiell samordning skall bedrivas.

En samverkan blir dock 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 samma samordningsområde. För att erhålla en hanterbar organisation kan det för parterna också 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.

3.3.7 Frivillighet – finansiell samordning som ett alternativ till Frisam

Förslag: Det skall vara frivilligt för parterna att ingå i en finansiell samordning.

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 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 landstings självbestämmanderätt ligger det nära till hands att låta en samordning med statlig verksamhet vara frivillig, om inte starka skäl talar för något annat. Det är på det lokala och regionala planet som man lättast kan bedöma i vilka former en samordning eller samverkan kan behöva ske. (Se bilaga 1 för en redovisning av den kommunala självstyrelsen). Som har redovisats ovan i avsnitt 3.3.5 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 huvudmannskapet 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 huvudmannskapsförändringar. Detta förhållande medför att det i roll- och ansvarshänseende uppstår gränsdragningsfrågor mellan den finansiella samordningen och respektive huvudmans verksamhet. Det gäller bl.a. ansvaret för de åtgärder som bedrivs genom den finansiella samordningen samt revisionens uppgifter och granskningsområde. Dessa gränsdragningsfrågor skall beaktas vid utarbetandet av ett förslag om finansiell samordning.

3.3.8 Grundläggande principer om likabehandling

<p>Förslag: Nuvarande grundläggande principer om likabehandling av människor skall upprätthållas även inom ramen för en finansiell samordning.</p>

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 (tidigare 1 § socialtjänstlagen [1980:620]), även kallad portalparagrafen. 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 gruppers 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 bl.a. i 4 kap. 1–6 §§ 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 (se prop. 1996/97:60).

Även i den lagstiftning som reglerar försäkringskassans verksamhet förekommer krav på likabehandling. Riksförsäkringsverket (RFV), 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. Skälet torde vara att förmånerna inom arbetsmarknadspolitiken inte är föremål för någon rättighetslagstiftning. 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.

Såsom har konstaterats 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 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 och på samma villkor som män.

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 utvärde-

ringen av den finansiella samordningen (se avsnitt 4.7 för en redovisning av de krav som bör ställas på 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 kan man säga att 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.

3.3.9 Medborgarnas insyn och inflytande

<p>Förslag: Medborgarnas nuvarande möjligheter till insyn och inflytande över huvudmännens verksamhet skall omfatta även verksamheten inom den finansiella samordningen.</p>

I förarbetena till Socsam-lagen anfördes att det i ett kommunal-demokratiskt 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 lösningen som föreslogs valdes de förtroendevalda som verkade i organet 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.

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 bestäl-

larförbund, vilket innebär bl.a. att medlemmarna i berörda kommuner och landsting kan överklaga ledningsorganets beslut genom laglighetsprövning. Motsvarande bör gälla även inom den nya finansiella samordningen.

4 Utformningen av den finansiella samordningen

I detta kapitel lämnas förslag till hur ett system med finansiell samordning bör konstrueras.

4.1 Allmänna kriterier för finansiell samordning

Förslag: Finansiell samordning i detta sammanhang innebär att de samverkande parterna bidrar med resurser samt är delaktiga i det beslutsfattande som skall ske inom ett härför särskilt inrättat samordningsorgan.

Begreppet *finansiell samordning* är ett övergripande begrepp för samordningen som helhet. Den finansiella samordningen kommer att ha två aspekter, nämligen en finansiell och en organisatorisk. Den finansiella aspekten innebär att det på ett visst sätt tillskapas ett 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 Socsamlagen 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. En lämpligare benämning på detta organ är därför *samordningsorgan*. Detta

kan sedan bestå av en ledningsfunktion (styrelsen) och någon stödfunktion.

4.2 Resurser för den finansiella samordningen

I detta avsnitt behandlas överväganden och förslag angående vilka resurser som skall kunna samordnas genom finansiell samordning. Avsnittet inleds med en bedömning av möjligheterna att tillämpa principerna för finansiell samordning enligt Finsam respektive Socsam. Därefter redovisas förslag på principer som bör gälla för samordning av resurser i en permanent finansiell samordning.

4.2.1 Hittillsvarande försök med finansiell samordning

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:

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

Tanken är att genom den finansiella samordningen skapa drivkrafter för olika huvudmän att prioritera gemensamma insatser. Genom den ekonomiska resultatberäkningen är tanken att skapa ekonomiska incitament i syfte att uppnå en effektiv resursanvändning.

Överväganden

Bedömning: Det är olämpligt att kombinera ett rikstäckande system med finansiell samordning med en ekonomisk resultatfördelning mellan samverkansparterna, eftersom det inte finns någon godtagbar metod för att beräkna det ekonomiska resultatet av den finansiella samordningen.

Enligt riksdagens ställningstagande skall erfarenheterna från Finsam, Socsam och Frisam beaktas för att samverkans- och finansieringsformerna skall kunna utformas på bästa sätt. Mot bakgrund av erfarenheterna av finansiell samordning enligt Finsam respektive Socsam är det inte möjligt att fullt ut tillämpa ovanstående tre principer i en permanent lagstiftning om finansiell samordning.

Den tredje principen går inte att tillämpa i en permanent lag om finansiell samordning. Det är nämligen praktiskt omöjligt att skapa en jämförelsenorm som beräknar ett rättvisande ekonomiskt resultat för den finansiella samordningen. Eftersom den finansiella samordningen skall vara rikstäckande går det inte att skapa kontrollområden för att beräkna ett ekonomiskt resultat av den finansiella samordningen. Ett alternativ vore att jämföra med kostnadsutvecklingen i riket som helhet (riksgenomsnittet). En sådan jämförelse innebär dock systematiska beräkningsfel, eftersom kostnadsutvecklingen i enskilda kommuner kan avvika från kostnadsutvecklingen i riket som helhet av andra skäl än att det pågår en finansiell samordning. Det kommer därför med denna metod att vara oklart huruvida det ekonomiska utfallet (över- eller underskott) verkligen är ett resultat av finansiell samordning eller mer beror på demografiska och konjunkturella faktorer. En sådan jämförelsenorm skulle således medföra kostnadsövervältringar mellan de ingående 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.

Även om det är olämpligt att kombinera ett rikstäckande system med finansiell samordning med en ekonomisk resultatfördelning mellan samverkansparterna är det naturligtvis inget som hindrar parterna från att sammanställa olika verksamheters kostnader. Vid uppföljning av samverkan finns det ett värde i att redovisa hur de samlade kostnaderna för olika sektorer utvecklas. Behovet av sektorsövergripande uppföljningssystem behandlas vidare i avsnitt 4.7 Uppföljning och utvärdering av finansiell samordning.

Finansiell samordning enligt Finsam

Lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring och hälso- och sjukvård prövades i fem försöksområden åren 1993-1997. Finsam innebar att huvudmännen fick dels ett gemensamt ansvar för kostnaderna för sjukpenning och rehabiliteringsersättning, dels en möjlighet att disponera sjukförsäkringsmedel till olika typer av åtgärder i syfte att minska sjukpenningkostnaderna.

Denna möjlighet att disponera sjukförsäkringsmedel innebar att en del av de beräknade kostnaderna för sjukpenning och rehabiliteringsersättning (det s.k. kostnadstäckningsbeloppet) fick användas till olika typer av åtgärder. Högst 10 procent av kostnadstäckningsbeloppet fick användas för andra ändamål än att täcka socialförsäkringsutgifter. Under försöksperioden användes mellan 1 och 2 procent av kostnadstäckningsbeloppet, dvs. av beräknade kostnader för sjukpenning och rehabiliteringsersättning.

I Finsam beräknades det ekonomiska resultatet som skillnaden mellan de faktiska kostnaderna för sjukförsäkringen jämfört med de kostnader som antogs skulle ha uppstått om försöket inte bedrevs. De båda huvudmännen fick ett gemensamt ansvar för kostnaderna för sjukpenning och rehabiliteringsersättning. Om försöket gav ett överskott fördelades nämligen detta så att

sjukvårdshuvudmannen och försäkringskassan fick behålla sammanlagt hälften medan den andra hälften tillföll staten. Gav försöket ett 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.

Den modell som användes för att beräkna det ekonomiska resultatet innebar att kostnadsutvecklingen i respektive försöksområde jämfördes med kostnadsutvecklingen i ett särskilt utvalt kontrollområde som inte bedrev Finsam. Denna beräkningsmodell är dock inte möjlig att tillämpa i en permanent lagstiftning. Om finansiell samordning skall vara permanent och rikstäckande skall de som vill kunna bedriva finansiell samordning. Det gör det praktiskt omöjligt att skapa sådana kontrollområden som kan användas för att beräkna ett ekonomiskt resultat för den finansiella samordningen.

Finansiell samordning enligt Socsam

Lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst har prövats i åtta försöksområden. Försöksverksamheten pågår till och med 2003.

De medverkande huvudmännen bildar en gemensam politisk ledning som förfogar över och ansvarar för de medel som huvudmännen beslutar skall ingå i den finansiella samordningen. De resurser som får disponeras är medel för hälso- och sjukvård, sjukreseersättning, socialtjänst, vård av unga och vård av missbrukare, sjukpenning, rehabiliteringsersättning, försäkringskassans köp av arbetslivsinriktade rehabiliteringstjänster samt vissa administrationskostnader. Den gemensamma politiska ledningen disponerar och ansvarar för de resurser som samordnas, den så kallade finansiella ramen. Inom den finansiella ramen är det möjligt att omfördela resurser mellan verksamheter och huvudmän.

Det ekonomiska utfallet för de verksamheter som ingår i den finansiella ramen ger försöksverksamhetens finansiella resultat. Om verksamheternas kostnader blir lägre än de budgeterade uppstår ett finansiellt överskott. Försöksverksamhetens finansiella resultat utgör således skillnaden mellan den finansiella ramen och de faktiska kostnaderna för de i försöket ingående verksamheterna. I enlighet med det gemensamma kostnadsansvaret skall det finansiella resultatet fördelas mellan huvudmännen. Principerna för hur över- eller underskott skall fördelas bestäms gemensamt av huvudmännen. Ett finansiellt överskott kan till exempel användas till aktiviteter, personalresurser, omfördelningar till andra verksamheter eller för utdelning till huvudmännen.

Enligt intentionerna bakom Socsam skall de medverkande huvudmännen ha ett gemensamt kostnadsansvar för sjukförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst. I vissa försöksområden har dock det gemensamma kostnadsansvaret begränsats i förhållande till den totala finansiella ramen. På Hisingen har det gemensamma kostnadsansvaret begränsats till de särskilda medel som huvudmännen har tilldelat försöket inför respektive verksamhetsår. Begränsningen har gjorts mot bakgrund av det mandat och ansvar som huvudmännen har givit Socsams politiska ledning. I Laholm och Haninge har en annan begränsning gjorts. I dessa försöksområden fördelas endast en del av det finansiella resultatet mellan huvudmännen. Respektive huvudman tar ensam ansvaret för resterande resultat. I den praktiska tillämpningen av Socsam har det nämligen visat sig vara svårt att konstruera en finansiell ram med korrekta ingångsvärden för respektive samverkanspart, det vill säga med rätt prislapp på verksamheterna. Dels finns det svårigheter med att upprätta en budget för vissa statliga medel på lokal nivå, dels kan enskilda verksamheters budgetramar ha hållits nere på grund av besparingsbeting.

Inom Socsam har den allmänna försäkringskassan upprättat en lokal budget för sjuk- och rehabiliteringspenningen. Denna budget har byggts på de prognostiserade kostnaderna för sjuk- och rehabiliteringspenning. Inom ramen för denna budget har

det varit möjligt att använda medel från sjukförsäkringen till medel för aktiva åtgärder. För att beräkna respektive försöksområdes budget för sjuk- och rehabiliteringspenning har kostnadsutvecklingen i riket använts som avstämningsfaktor. Om ett försöksområde har haft lägre ökningstakt av sjukpenningkostnaderna än riksgenomsnittet, har Socsams politiska ledning fått disponibla medel att använda till aktiviteter, personalresurser, omfördelningar till andra verksamheter eller för utdelning till huvudmännen. Har ett försöksområde däremot haft en högre ökningstakt än riksgenomsnittet har det uppstått en underfinansiering av sjukpenningen, som antingen har täckts av andra verksamheters överskott och/eller solidariskt av de medverkande huvudmännen. I vissa av försöksområdena sker en årlig reglering av det finansiella resultatet mellan huvudmännen, medan huvudmännen i övriga försöksområden reglerar det finansiella resultatet efter försöksperiodens slut.

För att den beskrivna beräkningsmodellen skall kunna fungera i en permanent lagstiftning med finansiell samordning, förutsätts att sjukskrivningsfrekvensen inte påverkas av andra faktorer än de som är ett resultat av den gemensamma verksamheten. Så är dock inte fallet. Avvikelser sker till exempel på grund av lokala svängningar i konjunkturen. Utgångsläget, och därmed ingångsvärdena, har också betydelse för det ekonomiska utfallet för sjukpenningen. Ett högt antal sjukskrivna innebär en större potential till minskade kostnader som ger utdelning inom den finansiella ramen. I kommuner med höga ohälsotal kommer de medverkande huvudmännen att ha större möjligheter att få ett tillgodohavande via sjukpenninganslaget.

De ekonomiska förhållandena hos vissa huvudmän har medfört att verksamheters budgetramar hållits nere på grund av besparingsbeting i syfte att försöka få den egna budgeten i balans. I enlighet med det gemensamma kostnadsansvaret blir därmed övriga huvudmän medansvariga för att finansiera ett ekonomiskt underskott som beror på att en huvudmans finansiella tillskott är belastat av besparingsbeting.

Felaktiga ingångsvärden riskerar därmed att medföra sådana kostnadsövervältringar mellan huvudmännen som inte beror på den gemensamma verksamheten. Ett sätt att minimera detta problem är att begränsa den ekonomiska resultatfördelningen (det gemensamma kostnadsansvaret) mellan huvudmännen. Med en sådan konstruktion löser man dock inte problemet med kostnadsövervältringar som beror på felaktiga ingångsvärden. Detta problem kvarstår, om än i begränsad omfattning. På lång sikt kan det dock röra sig om ganska stora belopp som skall fördelas mellan huvudmännen. Risken är att den gemensamma verksamheten avbryts på grund av sådana kostnadsövervältringar. Det är därmed tveksamt om en sådan finansiell samordning kan bli den permanenta och stabila lösning som eftersträvas.

4.2.2 Överväganden och förslag

Samordningens omfattning

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.

Den allmänna försäkringskassan bör ges möjlighet att disponera högst fem procent av de budgeterade kostnaderna för sjukpenning under anslaget 19.1 *Sjukpenning och rehabilitering m.m.* till finansiell samordning. Dessa medel skall utgöra statens samlade andel i finansiell samordning.

RFV skall fördela sjukpenninganslaget på de allmänna försäkringskassorna. I regleringsbrev skall anges att respektive försäkringskassa får använda högst fem procent av dessa medel för finansiell samordning.

Den finansiella samordningen bör omfatta de resurser som, i enlighet med samverkansparternas överenskommelse, skall användas för att finansiera samordnade insatser för den aktuella målgruppen. Denna modell innebär att de samverkande parterna avsätter särskilda resurser till den finansiella samordningen. Det gemensamma kostnadsansvaret består i att samtliga parter 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 enbart finansierar 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). En sådan finansiell samordning kan medföra kostnadsövervältringar som beror på felaktiga ingångsvärden för de samverkande parterna. En finansiell samordning av sådant slag kan inte heller anses vara förenlig med renodlingssträvandena inom det förvaltningspolitiska området, dvs. att ansvarsförhållanden mellan olika aktörer skall renodlas och förtydligas. Det finns inte heller 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 nu föreslås innebär, jämfört med Socsam, en mindre risk för kostnadsövervältringar mellan samverkansparterna. Samtidigt innebär denna koncentration av den finansiella samordningen ett tydliggörande av parternas gemensamma ansvar för de personer som är i behov av insatser från flera aktörer.

I Socsam-försöket på Hisingen har en modell likartad den ovan skisserade prövats. Ledningsorganet för Socsam på Hisingen har tilldelats extra medel av huvudmännen för att initiera och finansiera gemensamma insatser. Försäkringskassans

bidrag har tagits från sjukpenningsanslaget, kommunens bidrag har tagits från stadsdelarnas budget för socialbidrag, medan landstingets bidrag har tagits från ett särskilt anslag. Under 2002 uppgick dessa medel, benämnd den disponibla ramen, till totalt 60 miljoner kronor. Vardera part har bidragit med 20 miljoner kronor. Dessutom har länsarbetsnämnden bidragit med cirka 8 miljoner kronor till aktiviteter med arbetsmarknadspolitisk inriktning. Dessa medel ingår däremot inte i den disponibla ramen. Socsam-lagen omfattar nämligen inte länsarbetsnämndens verksamhet. 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 kostnadsövervältringar 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 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 angående uppföljning och utvärdering behandlas i avsnitt 4.7.

Resursandelar

Det bör ligga på respektive samverkanspart att bestämma hur mycket medel som skall tillföras den finansiella samordningen. Parterna skall behålla sina möjligheter att inom den egna verksamheten göra en prioritering mellan finansiell samordning och övrig verksamhet.

De samverkande parterna bör bidra med lika mycket resurser (lika andelar). En sådan princip förenklar 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 bör dessutom kunna stimulera ett gemensamt ansvarstagande. I det skisserade samordningsorganet kommer parterna att vara likvärdiga parter med lika rösträtt, vilket också talar för att parterna bör 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.

Enligt Samverkansutredningen (SOU 2000:114, s. 176 ff) kan en kostnadsfördelning som inte står i proportion till de uppgifter som respektive huvudman har lagt på en gemensam nämnd strida mot en del av den kommunala kompetensen enligt 2 kap. 1 § KL. I denna bestämmelse anges att en kommunal åtgärd skall vara av allmänt intresse för medlemmarna i kommunen eller landstinget. Enligt motiven till bestämmelsen får allmänintresset bedömas med utgångspunkt i om det är lämpligt, ändamålsenligt, skäligt

osv. att kommunen eller landstinget befattar sig med angelägenheten (prop. 1990/91:117, s. 148).

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 man 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 är det således 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 beräknade 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 får försäkringskassan svara för statens andel av kostnaderna.

Försäkringskassornas möjlighet att disponera fem procent av de beräknade 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 föreslås att samma princip skall gälla för samverkan inom ramen för finansiell samordning. Arbetsmarknadsmyndigheternas finansiella medverkan finansieras således

med de medel som frigörs inom sjukförsäkringen. Detta innebär att högst fem procent av de beräknade utgifterna för sjukpenning får disponeras för samverkan antingen enligt Frisam eller finansiell samordning. Försäkringskassan och länsarbetsnämnden avgör var för sig när de vill samverka enligt Frisam respektive finansiell samordning. (För finansiell samordning krävs emellertid att fyra parter deltar.) I resurshänseende likställs därmed Frisam och finansiell samordning.

Det är inte möjligt att på förhand avgöra om fem procent av de beräknade utgifterna för sjukpenning utgör en rimlig omfattning av 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 motsvarar tre procent av de budgeterade kostnaderna. 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 kom att disponeras. 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 det vara en rimlig omfattning av resurser för finansiell samordning.

De långtidssjukskrivna är en av flera viktiga målgrupper för de insatser som avses 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 finns dock en osäkerhet huruvida de satsningar som görs betalar sig genom att sjukskrivningskostnaderna minskar i motsvarande omfattning. Om så inte sker uppstår ett underskott på statsbudgeten och staten måste då skjuta till ytterligare medel.

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. I socialförsäkringsutskottets betänkande 2001/02:SfU18 föreslogs 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 skall fördela 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.

Det bör påpekas att en sådan 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 lagen om allmän försäkring (AFL). I händelse av att de anslagna medel som fördelats är förbrukade innan budgetårets slut, måste den allmänna försäkringskassan rekvirera ytterligare medel via RFV. I samband med denna rekvirering bör redovisas hur de förbrukade medlen för-

delats på utbetalning av sjukpenning respektive resurser för finansiell samordning och samverkan enligt Frisam.

Räkneexempel på resurser för finansiell samordning

Vilka resurser kan då vara aktuella för finansiell samordning i det enskilda fallet? Med utgångspunkt från de ovan föreslagna villkoren för finansiell samordning redovisas i detta avsnitt ett räkneexempel på vilka resurser som skulle kunna vara aktuella för finansiell samordning i ett samordningsområde.

Som exempel har valts Hallstahammar kommun som är Sveriges mediankommun i befolkningshänseende (15 165 invånare den 30 juni 2001. Källa: Svenska Kommunförbundet). Sjukpenningkostnaderna i Hallstahammar under 2001 var 109 569 tkr. Enligt principen att fem procent av de beräknade utgifterna för sjukpenning får disponeras för finansiell samordning kan försäkringskassan bidra med maximalt 5 478 tkr. Detta skall utgöra statens samlade andel, dvs. försäkringskassans och länsarbetsnämndens samlade resursinsats. Enligt principen att samtliga parter skall bidra med lika mycket resurser (lika andelar) bidrar försäkringskassan och länsarbetsnämnden med 2 739 tkr vardera (5 478 tkr/2). Enligt samma princip skall även kommun och landsting bidra med 2 739 tkr vardera.

I detta räkneexempel skulle således finansiell samordning i Hallstahammar maximalt kunna omfatta 10 956 tkr. Om någon av parterna däremot bedömer att de endast kan avsätta t.ex. 1 500 tkr kommer den finansiella samordningen att omfatta totalt 6 000 tkr (1 500*4), enligt principen att samtliga parter skall bidra med lika mycket resurser (lika andelar).

4.3 Ledningen för den finansiella samordningen

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 förekommer inom 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.

Ledningen för den finansiella samordningen bör förläggas till ett särskilt inrättat samordningsorgan. Det övergripande uppdraget för ett samordningsorgan kan sägas vara 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 den 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.

4.3.1 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 4.2). 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 bör det införas en för samverkansparterna gemensam men samtidigt självständig beslutsfunktion för de resurser som ingår i den finansiella samordningen. Detta ligger också i linje med principerna bakom Socsam-lagstiftningen. (Se bilaga 7 för en redovisning av Socsam-lagen). 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 och upphandling av åtgärder

Den centrala uppgiften för samordningsorganet är att finansiera och/eller upphandla olika slags åtgärder som skall underlätta för personer i målgruppen att uppnå förmåga att försörja sig genom 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 eller upphandling av tjänster och rehabiliteringsinsatser, som skall erbjudas målgruppen. Därvid bör samordningsorganet, på motsvarande sätt som i dag står samverkansparterna till buds, kunna upphandla åtgärder eller insatser även bland externa aktörer, dvs. parter som inte tillhör de samverkande parterna.

En huvuduppgift för samordningsorganet är emellertid att samordna de samverkande parternas resursinsatser med avseende på åtgärder som riktar sig till målgruppen. Normalt kommer därför de samverkande parterna att svara för rehabiliteringsinsatserna. Samordningsorganet kan låta en av de samverkande

parterna utföra en viss insats mot att samordningsorganet svarar för dess finansiering. 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 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 som skall svara för utförandet. 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. (Frågor rörande vilka slags åtgärder som kan bli aktuella genom finansiell samordning behandlas i avsnitt 3.3.4).

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 3.3.4). 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 skulle det kunna uppkomma gränsdragningsproblem gentemot huvudmännens 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 kunna innebära att man

tillskapar en särskild rehabiliteringsmyndighet. Emellertid skall det 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 avsnitt 4.6.2 för överväganden och förslag angående revisionen av finansiell samordning).

Uppföljning och utvärdering

De insatser som bedrivs inom ramen för finansiell samordning bör 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 givetvis av stor vikt att det finns ett välfungerande uppföljningssystem på nationell nivå, när den finansiella samordningen påbörjas. (De krav som bör ställas på uppföljning och utvärdering behandlas i avsnitt 4.7.)

4.3.2 Samverkansbefrämjande åtgärder

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.

4.3.3 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 om-

fattande 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 4.5).

4.3.4 Gränsdragningsfrågor

Det centrala för samordningsorganets uppgifter är vilka slags beslut detta organ skall kunna fatta. När det gäller beslutsbefogenheterna uppkommer en gränsdragningsfråga gentemot huvudmännens (samverkansparternas) befogenheter och ansvar. Avgörande för denna gränsdragningsfråga 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. beställa och finansiera samt ange riktlinjer för olika åtgärder som bedrivs för målgruppen för den finansiella samordningen.

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 för-

sörjning, 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 frångå 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. sjukpenning 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 på beställning av samordningsorganet. 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 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 nämligen 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.

4.4 Organisationsform för finansiell samordning

Förslag: Den finansiella samordningen skall bedrivas genom ett *samordningsförbund* som bildas genom sammanslutning av samtliga samverkansparter, som blir medlemmar i förbundet.

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. 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.

Det beställarförbund som förekommer inom Socsam kan tjäna som förebild för ett sådant gemensamt men självständigt samordningsorgan. Emellertid kan beteckningen *beställarförbund* uppfattas som ett uttryck för en styrning som bygger på ett ren-

odlat 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 en samordning av vissa resurser. Ledningen för den finansiella samordningen kommer i princip att ha ett något vidare uppdrag än att enbart svara för beställningar av rehabiliteringsåtgärder och andra aktiva insatser som är avsedda för den finansiella samordningens målgrupp.

Mot denna bakgrund framstår begreppet *samordningsförbund* 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. Vissa kan då komma att tillämpa beställar-utförarmodellen.

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 samverkansparterna. En annan sak är att om samordningsförbundet beslutar beställa en viss slags insatser hos en av de samverkande parterna förutsätter det en överenskommelse med den parten. Motsvarande gäller för övrigt om man gör en extern beställning av insatser.

I likhet med ett beställarförbund inom Socsam kommer det nya samordningsförbundet att utgöra en offentligrättslig juridisk 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 (länsarbetsnämnden), 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 kommunmedlemmarna. Med hänsyn till sin uppbyggnad och funktion är ett samordningsförbund, på samma sätt som en försäkringskassa, att betrakta som en myndighet.

4.5 Samordningsförbund för finansiell samordning

I detta avsnitt behandlas överväganden och förslag angående den närmare utformningen av det föreslagna samordningsförbundet.

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.

De bestämmelser som gäller för kommunalförbund med direction bör, på motsvarande sätt som gäller för ett beställarförbund inom Socsam, tillämpas på ett samordningsförbund.

För ett samordningsförbund bör det, i likhet med vad som gäller för t.ex. kommunalförbund med förbundsdirection, finnas en förbundsordning genom vilken förbundsmedlemmarna får möjlighet att 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 förbundsmedlemmarna 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.

4.5.1 Samordningsförbundets ledning

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.

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 förbundsdirektion.

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.

4.5.2 Förbundsstyrelsens sammansättning

Förslag: Till ledamot eller ersättare i samordningsförbundets styrelse får utses den som är ledamot eller ersättare i kommunens eller landstings fullmäktige, i försäkringskassans styrelse eller i en socialförsäkringsnämnd hos försäkringskassan. Beträffande ledamöter eller ersättare i en socialförsäkringsnämnd gäller detta endast dem som, i enlighet med 18 kap. 33 § andra stycket AFL, har utsetts på förslag av de politiska partierna.

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.

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

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 kan konstateras 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. (Se bilaga 3 för en redovisning av Arbetsmarknadsverkets organisation).

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 tillhandahålla 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 § regeringsformen, beslutanderätten i kommuner och landsting av valda församlingar.

Länsarbetsnämndens representation

Enligt riksdagens beställning 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. Där-

vid 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 tillräckliga skäl för att i detta hänseende åter ändra ledningsform för länsarbetsnämnden. (Beträffande skälen för den nyligen genomförda reformeringen av ledningsformen för länsarbetsnämnden hänvisas till bilaga 3).

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 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 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 överväganden och förslag

För att en samverkan i form av finansiell samordning skall bli effektiv är det 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 företräddas av förtroendevalda från de beslutande församlingarna. Kommun och landsting kan ha anledning 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 bör i princip gälla samma ordning som inom Socsam, dvs. att ledamöter och ersättare i kassans styrelse eller i en socialförsäkringsnämnd bör kunna utses. Av ledamöterna i en socialförsäkringsnämnd utses en del på förslag av de politiska partierna och en del på förslag av organisationerna på arbets-

marknaden. När det gäller den finansiella samordningen bör i kretsen valbara till förbundsstyrelsen som representanter för försäkringskassan inte ingå personer från arbetsmarknadens parter. Det bör därför införas den begränsningen, såvitt gäller personer som kan väljas ur socialförsäkringsnämnden, att detta gäller endast dem som har valts på förslag av de politiska partierna. Vidare bör, i likhet med vad som gäller för Socsam, minst en av de ledamöter som försäkringskassans styrelse väljer vara ledamot eller ersättare i styrelsen.

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 (Se bilaga 5 för en redovisning av blandad sammansättning i styrelser vid myndigheter under regeringen). Det är emellertid inte oproblemiskt 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 tjänst 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, vilka har redovisats i avsnitt 3.3.1.

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 ingår inte 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. (Se bilaga 4 för en redovisning av förtroendevaldas och anställdas personliga ansvar).

Gemensamt för de personer som skall kunna vara ledamöter och ersättare i samordningsförbundets styrelse är att de inte har någon anställning hos samordningsförbundet. Däremot skall de för sitt styrelseuppdrag kunna erhålla arvode från samordningsförbundet. Det finns i ansvarshänseende 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 samordningsförbundet. I syfte att säkerställa detta bör det införas en särskild bestämmelse som föreskriver att samtliga ledamöter och ersättare i samordningsförbundets styrelse har samma skadeståndsansvar som förtroendevalda i kommun och landsting. Detta ansvar gäller endast för ersättarna i den mån de har deltagit i något beslutsfattande.

4.5.3 Entledigande

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 anställningen hos länsarbetsnämnden upphör.

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

En styrelseledamot eller ersättare bör ha samma rätt till ledighet samt bör kunna entledigas från sitt uppdrag 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 innebär att styrelseuppdraget får återkallas om ledamoten eller ersättaren har vägrats ansvarsfrihet eller har dömts för ett brott för vilket det är föreskrivet 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 uppdrag 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.

4.5.4 Det finansiella flödet

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

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. Skall transaktionerna bestå av fiktiva eller likvida penningflöden? Krävs det några särskilda bestämmelser i detta avseende? Som jämförelse redovisas det finansiella flödet i Socsam. Dels beskrivs det finansiella flödet för den finansiella ramen, dels det finansiella flödet för den disponibla ramen som ställts till förfogande för Socsam på Hisingen.

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. Medelstilletdelningen 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 förfaringssätt 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 sjukpenningsanslaget, 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 projektägarna 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 uppstår bl.a. de fordringar och skulder som uppstår mot huvudmännen. Motsvarande fordran eller skuld återfinns i huvudmännens bokslut vid årsskiftet.

Överväganden och förslag

I Socsam har en modell utan likvida flöden tillämpats för att praktiskt lösa de ekonomiska transaktionerna inom den finansiella samordningen. 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. I vissa fall kan det dock vara aktuellt att insatser utförs av andra aktörer än de medverkande parterna, t.ex. externa entreprenörer. I sådana fall är det nödvändigt att samverkansparterna tillför samordningsförbundet medel för att förbundet skall kunna upphandla och finansiera de insatser som inte utförs av de samverkande parterna. Det finns behov av likvida flöden även i de fall som samordningsförbundet har arbetsgivaransvar. Samordningsförbundet behöver då tillföras medel för att kunna täcka sina personal- och administrationskostnader.

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 anges i parternas förbundsordning.

4.5.5 Samverkansparternas ansvar för samordningsförbundets skulder

Förslag: Samverkansparterna är skyldiga att täcka brister, när ett samordningsförbund saknar tillgångar för att betala sina skulder. Därvid skall varje part tillskjuta så stor del som svarar mot dennes andel i förbundets tillgångar och skulder.

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

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 § Socsamlagen 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.

Överväganden och förslag

För dem som är medlemmar i samordningsförbundet 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 till-

gångar och 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. Detta talar för att en försäkringskassa bör reservera något av sin disponibla andel för eventuell framtida skuldtäckning. I annat fall krävs det att ytterligare medel reserveras på statsbudgeten.

4.5.6 Hantering av tvister

Förslag: Samverkansparterna skall genom förbundsordningen bestämma i vilken ordning tvister mellan samordningsförbundet och samverkansparterna skall lösas.

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 ovannämnda 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.

Överväganden och förslag

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 emellertid 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.

4.5.7 Utträde, likvidation och upplösning

Förslag: En samverkanspart skall ha ovillkorlig rätt att utträda ur ett samordningsförbund. Därvid skall gälla en uppsägningstid på tre år, 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.

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 redovisnings-

handlingarna 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 infördes (prop. 1996/97:105, s. 89ff.) i detta hänseende i huvudsak följande.

I kommunalförbundslagen 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 kommunalförbundslagen 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.

Överväganden

De förenklingar beträffande utträde, likvidation och upplösning som har gjorts beträffande kommunalförbund bör 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.

4.5.8 Offentlighetsprincipen

Förslag: Offentlighetsprincipen skall gälla för samordningsförbundets verksamhet. Detta följer av att förbundet utgör en myndighet.

Offentlighetsprincipen skall gälla, dvs. inkomna eller upprättade handlingar skall vara allmänna. Med hänsyn till att samordningsförbundet ingår i myndighetssfären kommer detta att gälla automatiskt (2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen [1949:105] TF).

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 av tjänster 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).

4.5.9 Redovisningsskyldighet

Förslag: Samordningsförbundet skall vid sin redovisning tillämpa lagen (1997:614) om kommunal redovisning.

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 iakta samma balanskrav som gäller för kommunalförbund.

4.6 Revisionen av finansiell samordning

I detta avsnitt behandlas frågor angående huvudmännens granskning av den finansiella samordningen. I avsnitt 4.6.1 redovisas nuvarande ordning för kommunal respektive statlig revision samt för revisionen av Socsam, medan överväganden och förslag

för vad som bör gälla för revisionen av finansiell samordning behandlas i avsnitt 4.6.2.

4.6.1 Nuvarande bestämmelser

Kommunal revision

I kommuner och landsting har de förtroendevalda beslutanderätten i fullmäktige liksom i styrelsen och övriga nämnder. De förtroendevalda ansvarar även för beredning och verkställighet i nämnderna. De anställda i kommuner och landsting kan i och för sig få rätt att besluta på delegation, men de agerar i sådana fall utan självständigt ansvar som biträden till de förtroendevalda. Dessa förhållanden gäller även i fråga om den kommunala revisionen.

Kommunal verksamhet bedrivs antingen i förvaltningsform eller i privaträttslig form. Under de senaste årtiondena har kommunal verksamhet i allt större utsträckning kommit att bedrivas i privaträttsliga former. Från kommunaldemokratiska utgångspunkter betraktas ett kommunalt företag som en alternativ driftsform för kommunal verksamhet. Med företag avses aktieföretag, handelsbolag, ekonomisk förening, ideell förening eller stiftelse.

För revision av kommunal verksamhet som bedrivs i förvaltnings- respektive företagsform gäller delvis olika regler. Den verksamhet som bedrivs i förvaltningsform granskas enligt de regler om revision som finns i 9 kap. KL. Sådan granskning utförs av förtroendevalda revisorer. Den verksamhet som bedrivs av kommunala företag granskas enligt de associationsrättsliga reglerna som gäller för respektive företagsform. Dessa regler ställer ofta krav på yrkesutbildade revisorer, dvs. auktoriserade eller godkända revisorer.

Val av revisorer och deras ställning

Kommunallagens bestämmelser om revision gäller för både kommuner och landsting. De förtroendevalda revisorerna väljs av fullmäktige och är fullmäktiges instrument för granskning av den kommunala verksamhet som bedrivs i nämnder och i eventuella fullmäktigeberedningar. KL innehåller inte andra särskilda kvalifikationskrav för de förtroendevalda revisorerna än att de skall ha uppnått en ålder av 18 år, vara folkbokförda i kommunen och därmed har rösträtt i de kommunala valen. Minst tre revisorer och tre ersättare väljs för en tid av fyra år. Det förutsätts att fullmäktige till revisorer väljer personer som har förmåga att medverka till en revision som uppfyller fullmäktiges och medborgarnas rättmätiga krav på oberoende, effektivitet och kompetens (prop. 1998/99:66). Varje revisor fullgör sitt uppdrag självständigt.

De förtroendevalda revisorerna skall i sin granskning biträdas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som behövs. De sakkunniga skall ha den insikt och erfarenhet av kommunal verksamhet som fordras för att kunna fullgöra uppdraget. Det sakkunniga biträdet har inget självständigt ansvar, utan har samma ställning som andra kommunalt anställda eller anlitate konsulter. Det innebär att det åvilar de sakkunniga att på de förtroendevalda revisorernas uppdrag självständigt göra och redovisa sina bedömningar.

Revisorernas uppgifter

De förtroendevalda revisorerna granskar årligen i den omfattning som följer av god redovisningssed all verksamhet som bedrivs inom nämndernas och fullmäktigeberedningarnas verksamhetsområden. Revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig.

Den övergripande revisionsuppgiften är att granska om verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges beslut och om verksamheten, inom budgetramarna och med avsedd kvalitet, uppnår de politiska målen. Revisionen omfattar såväl redovisningsrevision som förvaltningsrevision. Redovisningsrevisionen syftar i huvudsak till att bedöma om god redovisningssed tillämpas, om räkenskaperna är rättvisande och kontrollen av förmögenhetsskyddet är tillräcklig. Förvaltningsrevisionen syftar till att bedöma om fullmäktiges beslut efterlevs och om verksamheten, inom budgetramarna och med avsedd kvalitet, uppnår de politiska målen. Förvaltningsrevisionen innebär t.ex. att man granskar effektiviteten, rättssäkerheten eller kvaliteten i en kommunal verksamhet.

Årsredovisning för den kommunala verksamheten skall överlämnas till fullmäktige och revisorerna snarast möjligt och senast den 15 april året efter det år som redovisningen avser (8 kap. 17 § KL). De förtroendevalda revisorerna skall varje år lämna en revisionsberättelse till fullmäktige. De sakkunnigas rapporter skall bifogas revisionsberättelsen. Om de förtroendevalda revisorerna framställer anmärkningar skall anledningen anges i berättelsen. Anmärkningar får riktas mot nämnder, beredningar och mot enskilda förtroendevalda i sådana organ (9 kap. 17 § andra stycket KL). Berättelsen skall också innehålla ett särskilt uttalande om ansvarsfrihet tillstyrks eller ej. Anmärkningar kan inte riktas mot kommunens anställda, eftersom ansvaret för den kommunala verksamheten ytterst åvilar de förtroendevalda. Fullmäktige skall före utgången av juni månad besluta om ansvarsfrihet beviljas eller vägras (5 kap. 25 a § KL). Om ansvarsfrihet vägras får fullmäktige besluta att skadeståndstalan skall väckas (5 kap. 25 b § KL).

Revision av kommunalförbund

För kommunalförbund gäller särskilda bestämmelser. Revision sker på olika sätt i kommunalförbund med fullmäktige och i kommunalförbund med direktion.

Revisionen hos kommunalförbund med fullmäktige görs internt i förbundet på samma sätt som i en kommun. Förbundsmedlemmarna bestämmer i förbundsordningen antalet revisorer och deras mandattid. Därefter utses revisorerna av förbundsfullmäktige. Revisorerna granskar den verksamhet som ligger under styrelsen och eventuella nämnder. Revisorerna lämnar revisionsberättelsen till förbundsfullmäktige som beslutar om ansvarsfrihet skall beviljas eller vägras. Detta innebär att förbundsmedlemmarna själva inte har något direkt inflytande på revisionen, utan enbart genom sina representanter i förbundsfullmäktige. Genom samordning av revisionen kan emellertid medlemmarnas inflytande öka.

I kommunalförbund med direktion är ledamöterna direkt ansvariga inför förbundsmedlemmarnas fullmäktige. Revisionen sker således genom revisorer som direkt företräder förbundsmedlemmarna. Revisorer och ersättare väljs i enlighet med vad som anges i förbundsordningen. I förbundsordningen skall medlemmarna bestämma antal revisorer och mandattid samt vilken av medlemmarnas fullmäktige som skall utse revisorer och ersättare. Revisorerna lämnar revisionsberättelsen till varje medlems fullmäktige som var för sig beslutar om ansvarsfrihet skall beviljas eller inte för direktionen i sin helhet. Det är dock endast den förbundsmedlem som utsett en ledamot som kan entlediga denne efter nekad ansvarsfrihet.

I författningskommentaren till 9 kap. 20 § KL i äldre lydelse (prop. 1996/97:105, s. 119) angavs bl.a. följande: Om fullmäktigeförsamlingarna fattar olika beslut beträffande ansvarsfrihet, har sådan de facto inte beviljats. Vad detta får för konsekvenser för ledamöterna bestämmer de fullmäktige som utsett dem. – En senare ändring av denna paragraf torde inte ha medfört någon förändring i detta hänseende (jfr prop. 1998/99:66, s. 101f). Om en förbundsdirektion tillsätter särskilda nämnder skall revisorerna avge en särskild revisionsberättelse som avser nämndernas verksamhet till förbundsdirektionen. Direktionen prövar frågan om ansvarsfrihet skall beviljas eller inte för de nämnder som den tillsätter.

Statlig revision

Den revisionella granskningen av statlig verksamhet har sin tyngdpunkt i bedömningar av vad som får anses vara en effektiv användning av statens medel (effektivitetsrevision). Den innefattar emellertid också en kontroll av om redovisningen och underlaget är tillförlitligt, om räkenskaperna är rättvisande samt om redovisningen och ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter (årlig revision).

Den hittillsvarande ordningen har inneburit att den statliga verksamheten granskas av två revisionsmyndigheter; Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket (RRV).

Riksdagens revisorer har enligt lagen (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer till uppgift att på riksdagens vägnar granska den statliga verksamheten. Granskningen skall främst ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, men får också avse en bedömning av de statliga insatserna i allmänhet. Huvudintresset skall knytas till de resultat i stort som uppnåtts inom olika verksamhetsområden. Revisorerna skall framförallt beakta frågor som är av mera väsentlig betydelse för den statsfinansiella och samhällsekonomiska utvecklingen eller berör grunderna för det administrativa arbetets organisation och funktioner. Riksdagens revisorer skall också utföra årlig revision av Regeringskansliet. Enligt lagen (1997:560) om revision av Regeringskansliet skall revisorerna i enlighet med god revisions sed granska årsredovisningen och underliggande redovisning i syfte att bedöma om räkenskaperna är rättvisande.

RRV skall enligt förordningen (1998:418) med instruktion för Riksrevisionsverket granska statlig verksamhet och statliga åtaganden ur effektivitetssynpunkt. Vidare skall RRV i enlighet med god revisions sed granska myndigheternas årsredovisning och underliggande redovisning i syfte att bedöma om redovisningen är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samt granska om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda regeringsbeslut.

En ny sammanhållen revision

Riksdagen har beslutat att en sammanhållen revisionsmyndighet, med ansvar för den statliga redovisnings- och effektivitetsrevisionen, skall bildas under riksdagen.

Enligt riksdagens ställningstagande skall det införas en särskild revisionslag för den statliga redovisnings- och effektivitetsrevisionen. Utgångspunkten för regleringen skall vara att all statlig verksamhet skall granskas av en oberoende revision. Emellertid skall även annan verksamhet, t.ex. statsunderstödd verksamhet och statlig verksamhet som bedrivs i form av bolag eller stiftelse, kunna granskas av den statliga revisionen.

I proposition 2001/02:190 Riksrevisionen föreslås, i enlighet med riksdagens riktlinjer, en samlad reglering av den statliga årliga revisionen av myndigheternas redovisning och förvaltning (årlig revision) och granskningen av den statliga verksamheten ur effektivitetssynpunkt (effektivitetsrevision). Denna myndighet, Riksrevisionen, kommer att bildas den 1 juli 2003. Riksdagens beslut innebär att Riksdagens revisorer och RRV avvecklas.

Granskningens omfattning och inriktning

Den 1 juli 2003 träder lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. ikraft. Denna lag innehåller bestämmelser om Riksrevisionens granskning enligt 12 kap. 7 § regeringsformen. I detta avsnitt redogörs för några centrala bestämmelser i lagen om revision av statlig verksamhet m.m.

I 2 § finns bestämmelser om vilka verksamheter som får granskas från effektivitetssynpunkt, medan den närmare inriktningen av denna granskning framgår av 4 §. Vidare lämnas i 3 § en uttömmande uppräkningslista av de myndigheter m.fl. vars årsredovisningar och delårsrapporter skall granskas som årlig revision enligt den närmare inriktning som framgår av 5 §.

Enligt 2 § nämnda lag får Riksrevisionen granska den verksamhet som bedrivs av regeringen, Regeringskansliet, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under re-

geringen. Vidare får Riksrevisionen granska den verksamhet som bedrivs av riksdagens förvaltning och myndigheter under riksdagen samt den verksamhet som bedrivs av Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning. Dessutom får Riksrevisionen granska den verksamhet som bedrivs av staten i form av aktiebolag och stiftelse samt hur de statsmedel används som tagits emot som stöd till en viss verksamhet, om redovisningskyldighet för medlen föreligger gentemot staten eller särskilda föreskrifter eller villkor har meddelats för hur medlen får användas. Slutligen får Riksrevisionen granska handläggningen av arbetslöshetsersättningen hos arbetslöshetskassorna.

Granskningen som avses i 2 § skall enligt 4 § främst ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet av statlig verksamhet och åtaganden i övrigt, men granskningen får även avse de statliga insatserna i allmänhet. Granskningen skall främja att staten, med hänsyn till allmänna samhällsintressen, får ett effektivt utbyte av sina insatser (effektivitetsrevision). Resultatet av en sådan granskning skall redovisas i en granskningsrapport.

Riksrevisionens årliga revision skall enligt 3 § omfatta årsredovisningen och, i förekommande fall, delårsrapport för:

1. Staten
2. Regeringskansliet och, med undantag för AP-fonderna, de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen
3. Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän, Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond
4. Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning.

Enligt 5 § skall den granskning som avses i 3 § ske i enlighet med god redovisningssed och syfta till att bedöma om redovisningen och underliggande redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samt – med undantag för redovisningen för staten, Regeringskansliet samt Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning – om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut (årlig revision).

Rapportering

Enligt 9 respektive 10 § skall granskningsrapporter över effektivitetsrevisionen respektive revisionsberättelser och revisorsintyg över den årliga revisionen lämnas till regeringen. Revisionsberättelser över den årliga revisionen av Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond skall lämnas till riksdagen. En revisionsberättelse skall lämnas senast en månad efter det att årsredovisning har lämnats och ett revisorsintyg skall lämnas senast tre veckor efter det att delårsrapport har lämnats. Enligt 11 § skall revisionsberättelsen över årsredovisningen för staten lämnas till regeringen och riksdagen. Berättelsen skall lämnas senast en månad efter den dag då årsredovisningen har lämnats till riksdagen. Den statliga revisionen tar inte ställning till frågan om ansvarsfrihet.

I enlighet med 12 § skall de viktigaste iakttagelserna vid effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen samlas i en årlig rapport. Den årliga rapporten skall lämnas till regeringen och riksdagen.

Enligt 13 § verksförordningen (1995:1322) skall styrelsen för en myndighet under regeringen besluta om åtgärder med anledning av Riksrevisionsverkets revisionsrapporter och den redovisning som myndigheten skall lämna till regeringen. Vidare föreskrivs i 15 § förordningen att om revisionsberättelse över myndighetens årsredovisning innehåller någon invändning skall myndigheten inom en månad efter berättelsens överlämnande till regeringen redovisa de åtgärder som myndigheten har vidtagit eller avser att vidta med anledning av invändningen.

Vidare kan nämnas att 13 och 15 §§ verksförordningen är tillämplig på AMS, men inte på länsarbetsnämnden (se 6 och 28 §§ förordningen [2001:623] med instruktion för Arbetsmarknadsverket)

Revision av de allmänna försäkringskassorna

Till och med den 30 juni 2003 granskas de allmänna försäkringskassorna av RRV. Från och med den 1 juli 2003 kommer Riksrevisionen att svara för denna granskning. Bestämmelser om granskningen av försäkringskassorna finns i 18 kap. AFL. I detta avsnitt redovisas de förhållanden som gäller från och med den 1 juli 2003, dvs. med beaktande av ändringarna i AFL enligt lydelse SFS 2002:1025.

I 18 kap. 25 § anges att Riksrevisionen i enlighet med god revisionssed skall granska den allmänna försäkringskassans årsredovisning och räkenskaper samt styrelsens förvaltning. Granskningen skall göras i syfte att bedöma om redovisningen är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande. Dessutom skall Riksrevisionen granska om styrelsens och direktörens förvaltning står i överensstämmelse med tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut.

Enligt 18 kap. 26 § skall den allmänna försäkringskassan ha två revisorer. I enlighet med 35 § skall dessa revisorer utses av landstingsfullmäktige, eller kommunfullmäktige om den allmänna försäkringskassans verksamhetsområde utgörs av en kommun. Revisorerna skall utses för ett räkenskapsår. Enligt 26 § andra stycket skall revisorerna ha den erfarenhet av bokföring och den insikt i ekonomiska förhållanden som uppdraget kräver med hänsyn till försäkringskassans verksamhet. Enligt 27 § utför revisorerna gemensamt med Riksrevisionen granskningen av den allmänna försäkringskassan. Enligt 28 § skall Riksrevisionen och revisorerna skall lämna en gemensam revisionsberättelse över granskningen av årsredovisningen senast en månad efter det att den allmänna försäkringskassan har lämnat årsredovisningen. Revisionsberättelsen skall lämnas till Riksförsäkringsverket. Samtidigt skall en bestyrkt kopia av revisionshandlingarna sändas till det landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige som har utsett revisorerna. Enligt 29 § skall försäkringskassans styrelse, om revisionsberättelsen innehåller någon invändning mot försäkringskassans årsredovisning, inom en månad för Riksförsäkringsverket redovisa de åtgärder som

försäkringskassan har vidtagit eller avser att vidta med anledning av invändningen.

Revision av insatser som bedrivs i samverkan inom rehabiliteringsområdet

RRV har möjlighet att granska sådan verksamhet som bedrivs i samverkan inom rehabiliteringsområdet mellan länsarbetsnämnden och försäkringskassan samt med kommun och landsting. Om länsarbetsnämnden eller försäkringskassan t.ex. har medverkat i ett projekt som bedrivits i kommunens eller landstingets regi kan RRV vid sin granskning av arbetsmarknadsmyndigheterna respektive försäkringskassorna ha behov av att även ta del av kommunens och landstingets redovisning beträffande det gemensamma projektet (prop. 1996/97:63, s. 60).

I SoL och HSL finns bestämmelser om RRV:s rätt att ta del av kommuners och landstings redovisning som avser samverkan inom rehabiliteringsområdet. Enligt 2 kap. 6 § SoL och 3 § HSL får RRV granska sådan verksamhet som kommun och/eller landsting har bedrivit i samverkan med och delvis finansierats av försäkringskassan eller länsarbetsnämnden. Vid en sådan granskning har RRV rätt att ta del av de uppgifter som behövs för att granska verksamheten.

Revision av Socsam

Beträffande revision inom Socsam finns bestämmelser i 24 § Socsam-lagen. Dessa innebär att beställarförbundets räkenskaper och årsredovisning samt styrelsens förvaltning granskas av en revisor för varje medlem i förbundet. För revisorerna finns personliga ersättare. Valet skall i förekommande fall förrättas av medlemmarnas fullmäktige. För val som förrättas av kommun- och landstingsfullmäktige gäller i tillämpliga delar vissa angivna bestämmelser i KL. Det sistnämnda gäller bestämmelser om vem som är valbar till revisor och ersättare (prop. 1993/94:205, s. 55).

Revisorn för den allmänna försäkringskassan skall utses av RRV och har rätt att av försäkringskassan få skäligt arvode för sitt uppdrag.

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

Vidare gäller bestämmelserna om revision i 9 kap. 4–18 §§ KL i övrigt i tillämpliga delar. Dessa handlar bl.a. om jäv samt revisorernas och ersättarnas arbetsuppgifter och rätt till upplysning.

I fråga om justering av protokoll skall dock istället 2 kap. 13 § kommunalförbunds lagen (1985:894) tillämpas.

Revisionsberättelse skall lämnas till förbundsstyrelsen, till medlemmarnas fullmäktige respektive styrelse och till Riksförsäkringsverket. Förbundsmedlemmarna skall var för sig pröva frågan om ansvarsfrihet för förbundsstyrelsen och om skadeståndstalan skall väckas.

Enligt förarbetena till 24 § Socsam-lagen (prop. 1993/94:205, s. 55) kan ytterligare föreskrifter anges i förbundsordningen.

4.6.2 Överväganden och 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 revisio-

nen. 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.

Revisionens inriktning och omfattning

Förslag: Revisionen skall omfatta både redovisningsrevision och förvaltningsrevision.

För revision av ett samordningsförbund skall bestämmelserna i 9 kap. KL tillämpas, dvs. revision skall ske på motsvarande sätt som för kommunalförbund.

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 de revisorer som gör en granskning för försäkringskassans och länsarbetsnämndens räkning gör den granskningen utifrån 2–5 §§ lagen om revision av statlig verksamhet m.m. Det framstår emellertid som olämpligt att tillämpa två olika regelsystem för granskning av en organisation. En sådan ordning skulle också kunna medföra att revisorerna gör olika bedömningar.

Vid revision av ett samordningsförbund bör därför tillämpas bestämmelserna i 9 kap. KL. Av särskilt intresse är därvid 9 kap. 9 § KL, som anger revisorernas uppgifter.

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 på beställning av samordningsförbundet. 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 ända-

målsenlig och om de avtal som ingås med utförarna är av god kvalitet.

Val av revisorer

Förslag: Samordningsförbundets verksamhet skall granskas av en revisor för varje medlem i förbundet. Revisor för den allmänna försäkringskassan och länsarbetsnämnden skall utses av Riksrevisionen.

Som utgångspunkt bör gälla att den revisor som granskar respektive samverkansparts verksamhet även skall vara den som granskar samordningsförbundets verksamhet, dvs. det bör utses en revisor för varje samverkanspart.

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). Revisor för den allmänna försäkringskassan och länsarbetsnämnden skall utses av den nya Riksrevisionen. Eftersom Riksrevisionen kommer att granska såväl den allmänna försäkringskassan som Arbetsmarknadsverket bör granskningen av samordningsförbundet utföras av en för dem gemensam revisor.

Revisionsberättelse och beviljande av ansvarsfrihet

Revisorerna skall lämna en gemensam revisionsberättelse till förbundsstyrelsen, till fullmäktige respektive försäkringskassans styrelse och Länsarbetsnämnden samt till RFV och AMS. Samverkansparterna skall var för sig pröva frågan om ansvarsfrihet för förbundsstyrelsen och om skadeståndstalan skall väckas.

4.7 Uppföljning och utvärdering av finansiell samordning

Förslag: Uppföljning och utvärdering skall göras på både lokal och nationell nivå. Samverkansparterna bör ha ansvaret för lokal uppföljning och utvärdering. Statskontoret bör ha ansvaret för den nationella uppföljningen och utvärderingen av finansiell samordning. De parter som bedriver finansiell samordning bör, inom en månad från det att beslutet fattades, anmäla detta till Statskontoret.

Bedömning: För en ändamålsenlig redovisning av insatser som bedrivs i samverkan är det angeläget att utveckla sektorsövergripande metoder för uppföljning och utvärdering.

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 effektivt medel för att bedriva samordnade insatser krävs en oberoende uppföljning och utvärdering av den finansiella samordningen på nationell nivå.

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

4.7.1 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 (se kapitel 2 för en redovisning av resultat och slutsatser från dessa utvärderingar).

Att mäta resultat och effekter av samverkansinsatser kräver dock att de olika huvudmännens kostnader och statistik samordnas. Ett sådant arbete är emellertid 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 resultatredovisning av insatser som bedrivs i samverkan är det därför angeläget att utveckla sektorsövergripande metoder för uppföljning och utvärdering.

I regleringsbrev för 2003 till AMS, RFV och SoS har denna fråga prioriterats. Dessa myndigheter har givits i uppdrag att utveckla rutiner för ett sektorsövergripande system för löpande uppföljning av resultaten av samverkan inom rehabiliteringsområdet. 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.

4.7.2 Lokal utvärdering

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

Prioriterade frågeområden

För den lokala utvärderingen är det särskilt viktigt att mäta insatsernas betydelse för den enskilde individen. Detta gäller inte minst för att se till att såväl kvinnor som män erhåller effektiva insatser. Har individens egenförsörjning ökat eller minskat? Hur uppfattar och värderar individen kvaliteten i de insatser som tillhandahålls? Hur värderar personalen de insatser som bedrivs? För att kunna besvara denna typ av frågor är det angeläget att det utvecklas ändamålsenliga metoder.

Utifrån erfarenheterna från Socsam- och Frisam-utvärderingarna har en modell, benämnd EQRehab, utvecklats. Denna modell kan vara lämplig att använda för rehabiliteringsinsatser som sker i samverkan och som bedöms påverka individens hälsa och självförsörjningsgrad. Modellen består av enkäter till berörda individer och deras handläggare omedelbart före aktivitetsstart och därefter vid olika tidpunkter. Syftet är bl.a. att besvara följande frågor: Mår individen bättre? Hur har individens situation och framtidstro påverkats? Påverkas individens försörjningssituation och därmed samhällets kostnader? Hur bedömer handläggarna resultatet och har de fått några impulser till kommande insatser för andra individer? Modellen prövas för närvarande i sex kommuner. (En beskrivning av EQRehab återfinns i rapporten Samverkan för särskilt utsatta, Utvärdering av frivillig samverkan FRISAM, Socialstyrelsen, 2001.)

Genomförande

Uppföljning och utvärdering bör ske löpande och på ett sådant sätt 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. Den

som svarar för den nationella utvärderingen bör få i uppdrag att stödja de lokala utvärderingarna så att en nationell jämförelse underlättas.

4.7.3 Nationell utvärdering

Den nu föreslagna konstruktionen med finansiell samordning bör även följas och utvärderas på nationell nivå. Syftet med en nationell utvärdering är att belysa huruvida finansiell samordning är ett effektivt medel för att bedriva samordnade insatser.

Vid arbetsgruppens överväganden har det ställts olika frågor angående konsekvenserna av finansiell samordning. Till exempel: Kan inrättandet av ett samordningsförbund medföra gränsdragningsproblem mellan aktörerna och förbundet? Kan det förhållandet att resurser från parterna överförs till ett samordningsförbund medföra stora kostnadsövervärlingar 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? Försämras huvudmännens styrning? Vilka ekonomiska överväganden kommer de samverkande parterna att göra i samband med den finansiella samordningen? Kommer den avsedda målgruppen att prioriteras? Kan förslaget leda till prioriteringsproblem inom hälso- och sjukvården? Hur kommer revisionen att fungera?

Prioriterade frågeområden

Förutom ovanstående frågeställningar bör den nationella utvärderingen särskilt belysa följande faktorer:

- Effekter för den enskilde och för samhället. Särskilt viktigt är att utvärdera om syftet med den finansiella samordningen

uppnås. Medför finansiell samordning en effektiv användning av samhällets resurser?

- Insatsernas inriktning. Vilka insatser ger bäst resultat? Kostnaderna för olika rehabiliteringsinsatser bör särskilt studeras.
- Insatsernas betydelse för kvinnor respektive män skall särskilt beaktas.
- Kvaliteten i insatserna för den enskilde. Särskilt viktigt är att studera väntetider och tillgänglighet dels för individer i målgruppen för finansiell samordning, dels för andra grupper i samhället.
- Effekter på samarbetet mellan olika aktörer. Förekomsten av särskilda bedömarteam samt användningen av gemensamma rehabiliteringsplaner för att samordna insatserna bör särskilt följas upp.
- Kostnadsutvecklingen för sjukpenning, sjukersättning, aktivitetsersättning, ekonomiskt bistånd och arbetslöshetsersättning samt för hälso- och sjukvården. Särskilt viktigt är att studera samband och flöden mellan försörjningssystemen.
- Den särskilda organisationsformen. Roll- och ansvarsfördelningen mellan samordningsförbundet och huvudmännen skall utvärderas. Ändamålsenligheten i att förlägga ledningen av den finansiella samordningen till ett särskilt inrättat samordningsförbund skall studeras. Det är särskilt viktigt att belysa konstruktionen med en styrelse som består av både politiker och tjänstemän.

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, legitimera och följa upp den verksamhet som bedrivs i samverkan på regional och lokal nivå.

För att hålla isär rollerna bedöms det vara lämpligt att Statskontoret ges i uppdrag att svara för den nationella uppföljningen och utvärderingen av finansiell samordning. Uppdraget bör dock genomföras i samråd med AMS, AV, RFV och SoS. Dessutom bör Försäkringskassförbundet, Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet ges möjlighet att medverka i utvärderingen.

För att kunna genomföra den nationella utvärderingen är det nödvändigt att Statskontoret på ett tidigt stadium vet vilka som kommer att bedriva finansiell samordning. De parter som bedriver finansiell samordning bör därför, inom en månad från det att beslutet fattades, anmäla detta till Statskontoret. För att underlätta en nationell jämförelse bör Statskontoret få i uppdrag att stödja de lokala utvärderingarna.

5 Genomförande av förslaget

5.1 Ekonomiska konsekvenser

Genom den föreslagna möjligheten att samordna resurser 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.

5.1.1 Ekonomiska konsekvenser för kommunsektorn

Förslaget om finansiell samordning kommer att påverka kommunsektorns ekonomi. Effekten är dock svår att uttala sig om, eftersom det finns en rad omständigheter 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 effekterna. Under förutsättning att målgruppen är tydlig och att det råder en samsyn kring aktuella insatser/åtgärder kan det leda till positiva ekonomiska effekter. Det är lättare att förutse positiva effekter för kommunerna än för landstingen.

De ekonomiska effekter som kan uppkomma kan tänkas vara mer positiva i högkonjunktur än i lågkonjunktur. Samtidigt är behovet av samverkan större i lågkonjunktur än i högkonjunktur då den offentliga sektorn är under större ekonomisk press.

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. Dessutom kan finansiell samordning leda till vinster för de personer som har behov av samordnade insatser.

5.1.2 Ekonomiska konsekvenser för staten

Statens maximala kostnad för finansiell samordning föreslås uppgå till högst fem procent av de budgeterade kostnaderna för sjukpenning inom anslaget 19.1 *Sjukpenning och rehabilitering m.m.* Fem procent av detta anslag motsvarar f.n. cirka två miljarder kronor per år. 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. Dessutom kan en bredare målgrupp än enbart sjukskrivna komma ifråga för finansiell samordning.

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. Det är emellertid osäkert om de satsningar som görs betalar sig genom att kostnaderna för sjukpenning minskar i motsvarande omfattning.

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.

En kontrollstation bör införas för de första tre åren av finansiell samordning. Senast den 30 april 2007 bör detta arbete vara avslutat. Vid denna kontrollstation skall effekterna av den finansiella samordningen och 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. Som framgår av avsnitt 4.7 föreslås

Statskontoret ansvara för den löpande nationella uppföljningen och utvärderingen av den finansiella samordningen. Det är därför lämpligt att Statskontoret även ansvarar för framtagande av underlag inför kontrollstationen.

5.2 Den kommunala självstyrelsen

Förslaget om finansiell samordning innebär bl.a. att en kommun 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 att använda sina skattemedel för medverkan i finansiell samordning, så länge de ekonomiska insatser som kommunen gör kommer kommunens egna medlemmar till del. Åtgärderna inom den finansiella samord-

ningen syftar till främja arbetsförmågan hos vissa kommunmedlemmar, 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 som inte är nöjd med det ekonomiska utbytet av samordningen lämna denna genom att begära utträde från samordningsförbundet.

5.3 Övriga konsekvenser

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

Enligt 15 § kommittéförordningen skall om förslagen i ett betänkande har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet konsekvenserna i det avseendet anges. Det samma gäller när ett förslag har betydelse för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Förslaget för inte någon sådan inverkan på de i 15 § kommittéförordningen nämnda områdena att någon särskild redovisning av konsekvens är motiverad. Inte heller medför förslaget några EG-rättsliga konsekvenser.

5.4 Ikraftträdande

Förslag: De nya bestämmelserna om finansiell samordning skall träda ikraft den 1 januari 2004.

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.

6 Författningskommentar

6.1 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 allmänna 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 förbättrade möjligheter att försörja sig genom eget förvärvsarbete. Målgruppen för samordningen utgörs av individer som har sammansatt 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 kan 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 4.5.4.

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 och rehabiliteringsersättning. De medel som försäkringskassan bidrar med skall täcka även länsarbetsnämndens medverkan. Som har redovisats i avsnitt 4.2.2 är ett syfte med den finansiella samordningen att sjukpenning-medlen i viss utsträckning skall kunna användas för åtgärder som är ägnade att hålla nere 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 sjukpenningmedlen 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 4.2.

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 denna paragraf anges de åtgärder ett samordningsförbund får vidta. Detta har närmare utvecklats i avsnitt 4.3.

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 (se avsnitt 4.3.2.)

En av samordningsförbundets främsta uppgifter är att fatta beslut om hur de medel som har överförts 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. Normalt kommer dessa insatser att utföras av samverkansparterna. Ett syfte med den finansiella samordningen är just att samordna samverkansparternas insatser för att stödja enskilda personer som är att 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 4.7.

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 28 § 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 *fjortonde 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 4.5.6 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 4.5.2.

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 dygnsvila 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.

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. Samordningsförbundet redovisning och förvaltning skall granskas av en revisor för varje medlem, med det undantaget att granskningen för

länsarbetsnämnden och försäkringskassan skall föras av en för dem gemensam revisor. Förslaget har närmare utvecklats i avsnitt 4.6.

27 §

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.

28 §

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.

29 §

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.

6.2 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 4.2.2 får de medel en försäkringskassa disponerar för samverkan enligt Frisam även användas för finansiell samordning.

6.3 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.

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

2 kap. 3 §

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.

6.5 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 kostna-

der för sjukpenning enligt AFL. Hur mycket av dessa medel som får användas för finansiell samordning beslutar regeringen.

Den kommunala självstyrelsen

I Sverige har den kommunala självstyrelsen en lång tradition. Kommuner och landsting hör sedan lång tid tillbaka till de grundläggande inslagen i den svenska folkstyrelsen. Deras uppgift har traditionellt varit att samla människor inom ett visst geografiskt område för att främja gemensamma intressen, som t.ex. att tillgodose behovet av viss social eller teknisk service.

Den kommunala självstyrelsen har en så grundläggande betydelse för det svenska statsskicket att den är inskriven i grundlagen. Av regeringsformens portalparagraf framgår att den svenska folkstyrelsen förverkligas bl.a. genom kommunal självstyrelse. I 7 § i inledningskapitlet anges att det i riket finns primärkommuner och landstingskommuner, där beslutanderätten utövas av valda församlingar. I samma paragraf sägs att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Någon reglering av vilka uppgifter som kommunerna har finns inte i regeringsformen. Däremot anges i 8 kap. 5 § att grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen, liksom kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden, skall bestämmas i lag, dvs. av riksdagen. Utan hinder av 5 § har riksdagen dock enligt 7 § i samma kapitel möjlighet att bemyndiga regeringen att genom förordning meddela föreskrifter i vissa ämnen. I regeringsformen finns också bestämmelser om att det för den offentliga förvaltningen finns både statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter (1 kap. 8 §) samt att förvaltningsuppgifter kan anförtros åt en kommun (11 kap. 6 §).

Närmare bestämmelser om kommunernas och landstingens befogenheter finns i kommunallagen (1991:900) KL. Enligt den allmänna kompetensregeln i KL får kommuner och landsting själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Kommunallagen ger kommuner och landsting stor frihet att organisera sin verksamhet efter egna önskemål.

Kommuner och landsting har genom speciallagstiftningen fått ansvar för väsentliga samhällsfunktioner. Flertalet av de förvaltningsuppgifter som regleras i speciallagarna är obligatoriska uppgifter som kommunerna och landstingen är ålagda att sköta, t.ex. socialtjänst, räddningstjänst och barnomsorg.

Lagrådet har vid några tillfällen under senare år yttrat sig över förslag som på olika sätt inneburit en inskränkning i den kommunala självstyrelsen (se prop. 1998/99:122 Kommunala bostadsföretag, bet. 1998/99:BoU11, prop. 2000/01:36 Sjukhus med vinstsyfte, bet. 2000/01:SoU6 och SoU11 och prop. 2000/01:26 Bostadsförsörjningsfrågor m.m., bet. 2000/01:BoU2). Lagrådet har bl.a. bedömt om en åtgärd som utan tvivel inneburit ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen kunde godtas från konstitutionella utgångspunkter. I detta sammanhang har Lagrådet menat att med den obestämda avgränsning som regeringsformen ger åt det kommunala självstyret är detta ytterst en fråga av politisk natur.

Statens förvaltningspolitiska handlingsprogram

Under senare har reformeringen inom det förvaltningspolitiska området varit inriktad på renodlingssträvanden, dvs. att ansvarsförhållanden mellan olika aktörer skall renodlas och förtydligas. I den förvaltningspolitiska propositionen (1997/98:136) uttalade regeringen bl.a. följande.

Den svenska statsförvaltningen har under de senaste 20 åren genomgått stora förändringar. Principerna för styrningen av förvaltningen har ändrats, från detaljreglering till resultatstyrning. Myndigheterna har fått stor handlingsfrihet att med givna resurser uppnå de av regeringen uppsatta målen för verksamheten. Myndigheterna har getts ansvar att själva besluta om personal, intern organisation, investeringar i informationsteknik och lokal-försörjning.

Regeringens riktlinjer för arbetet med att förbättra förvaltningen bygger bl.a. på renodling och resultatfokusering (a. prop. s. 16). Inriktningen är att värna om kärnverksamheterna och att renodla den statliga verksamheten. Genom övergången från detaljreglering till resultatstyrning har fokus flyttats från resurser till resultat. Därmed har en grund lagts för en ändamålsenlig styrning av förvaltningen. Ur en demokratisk synvinkel är det viktigt att den politiska ledningen av förvaltningen förstärks samtidigt som myndigheterna ges större ansvar och handlingsfrihet att med givna resurser uppnå regeringens mål.

Vidare anfördes i propositionen bl.a. följande. Renodlingen av den statliga verksamheten bör fortsätta och innebär att en avgränsning av statens uppgifter eftersträvas. Syftet är också att uppnå en större tydlighet i ansvarsfördelningen mellan myndig-

heter och mellan staten och andra rättssubjekt. Inriktningen är att värna om kärnverksamheterna i det fortsatta arbetet med att renodla den statliga verksamheten. Fortsatta effektivitetssträvanden kommer i första hand att handla om att det statliga åtagandet måste prövas med stor omsorg. De uppgifter som är artfrämmande för staten bör avvecklas eller överlåtas till annan huvudman.

Renodlingen kommer att fullföljas genom en fortsatt aktiv strukturell verksamhetsanpassning. Genom renodling främjas de förvaltningspolitiska värdena, demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Strukturförändringar är en integrerad del av utvecklingen av statsförvaltningen. Syftet är att öka effektiviteten och verksamhetens ändamålsenlighet i förhållande till de mål som har fastlagts av riksdagen och regeringen. Det finns fortfarande stora effektivitetsproblem som beror på att myndigheter inte är ändamålsenligt organiserade, att myndigheter har överlappande uppgifter.

Beträffande behovet av samverkan anförde regeringen bl.a. följande. Förvaltningspolitiska kommissionen hade pekat bl.a. på den statliga förvaltningens fragmentering som ett särskilt problem. Fragmentering kan definieras som brist på sammanhang mellan olika verksamhetsgrenar, tendens till splittring, samt oförmåga att se till helheten och övergripande mål. Kommissionen menade att bl.a. renodlingen kan ha bidragit till denna fragmentering.

Regeringen betonade renodlingens fördelar. Under de senaste åren har renodlingen medfört att styrproblemen har minskat och att effektiviteten har ökat i statsförvaltningen. Den allt tydligare distinktionen mellan rättskipning, förvaltningsmyndigheternas myndighetsutövning och affärsverksamhet har bidragit till denna positiva utveckling. De skarpa gränserna mellan olika sektorsföreträdare på olika nivåer inom statsförvaltningen är däremot ett problem. Även ur medborgarperspektivet kan myndigheternas organisering uppfattas som ett problem. Mycket av människors irritation över förvaltningen beror på att de inte upplever att myndigheters gränsdragningar och specialiseringar är rele-

vanta för deras situation. Förvaltningen kan då uppfattas som byråkratisk och otillgänglig. Regeringen delade kommissionens uppfattning att behovet av samverkan inte i första hand bör tillgodoses genom organisationsförändringar. Istället bör samverkan i olika former utvecklas. Tillfälliga organ för avgränsade uppgifter eller informella nätverk kan väljas.

Beträffande verksamhetsanpassad myndighetsledning anfördes bl.a. följande. Frågan om ledningsformer bör tillämpas flexibelt och nuvarande huvudmodell med en lekmannastyrelse vid chefens sida bör inte generellt avskaffas. Denna ledningsform, styrelse med begränsat ansvar, har sitt värde, inte minst som forum för demokratisk insyn och medborgerligt inflytande. Det saknas skäl att ändra denna ledningsform för myndigheter, där den fungerar väl ur verksamhetens och regeringens styrningsperspektiv. Den kan vara att föredra, bl.a. när bredd och mångfald är önskvärd i verksamheten eller där samsyn och samordning med andra myndigheter är av särskild vikt.

Vad gäller övriga ledningsformer bör styrelse med fullt ansvar för verksamheten även i fortsättningen övervägas främst för myndigheter som arbetar under affärsverksliknande förhållanden eller har en verksamhet som innebär stort finansiellt och självständigt ansvar. Ledningsformen enrådighetsverk bör övervägas när det finns behov av en mer direkt och tydlig styrning av myndigheten och där politiska beslut måste genomföras utan fördröjning. Detta behov gör sig särskilt gällande i de ökade krav på styrning och samordning som medlemskapet i EU ställer på regeringen. Enrådighetsverk bör i regel ha ett rådgivande organ med av regeringen tillsatta ledamöter. Ett sådant organ kan i princip fylla samma syfte som dagens lekmannastyrelser vad gäller insyn och medborgerligt inflytande.

Mot bakgrund av den utveckling som har skett anser regeringen att den, för att kunna styra och utveckla den framtida statsförvaltningen mer effektivt, bör ha större möjlighet att flexibelt tillämpa olika ledningsformer än vad som nu är fallet. Liksom tidigare finner därför regeringen det angeläget att den vid val av ledningsform bör kunna utgå från myndighetens verk-

samhet och mål sådana som de är fastlagda av riksdagen och regeringen och därefter välja den ledningsform som bäst bedöms gagna verksamheten och de uppställda målen.

Arbetsmarknadsverkets organisation

Arbetsmarknadsverket (AMV) har som uppgift att verkställa den arbetsmarknadspolitik som riksdag och regering beslutar om. Arbetsmarknadspolitikerna är en del av den ekonomiska politiken och dess uppgift är främst att öka anpassningen på arbetsmarknaden. Det skall ske genom effektiv matchning mellan arbetssökande och lediga platser tillsammans med kompetenshöjande insatser och andra program för arbetslösa. Det övergripande målet på medellång sikt är att andelen reguljärt sysselsatta i åldern 20–64 år skall öka till 80 procent år 2004. Därefter är målet full sysselsättning.

Länsarbetsnämnden leds av länsarbetsdirektören som är chef för myndigheten. Enligt 30 § förordningen (2001:623) med instruktion för Arbetsmarknadsverket består länsarbetsnämndens styrelse av landshövdingen, som är ordförande, länsarbetsdirektören och högst nio andra ledamöter. Styrelsen har begränsat ansvar. Bland ledamöterna skall det enligt nämnda bestämmelse finnas personer med särskild insikt i förhållanden på arbetsmarknaden. Enligt 44 § utser regeringen för en bestämd tid andra styrelseledamöter än landshövdingen och länsarbetsdirektören. Regeringen har ansett att det är lämpligt att näringsliv, kommunförbund, arbetstagarorganisationer och riksdagspartierna föreslår personer till ledamöter. Nuvarande regering har ansett att det socialdemokratiska partiet skall föreslå en person till varje länsarbetsnämnd och att övriga partier skall föreslå personer utifrån de mandat de har i riksdagen. Vanligen lämnar partierna förslag på personer från den aktuella bygden. Regeringen begär alltid att förslagsställarnas förslag skall omfatta

en man och en kvinna, eftersom man dels eftersträvar jämställdhet i alla styrelser och dels önskar geografisk spridning i länsarbetsnämndernas styrelser.

Både AMS och länsarbetsnämnden styrelse hade tidigare ledningsformen styrelse med fullt ansvar. I samband med att den nuvarande instruktionen för AMV trädde i kraft den 1 januari 2002 ändrades ledningsformen vid länsarbetsnämnden till styrelse med begränsat ansvar. Frågan om AMV:s struktur i dessa avseenden ansågs vara av sådant vikt att regeringen fann det angeläget att informera riksdagen (skr. 2000/01:142) om sin syn på hur AMV bör styras och redovisade vilka beslut regeringen kom att fatta för att förbättra styrningen av AMV som ett led i att effektivisera arbetsmarknadspolitiken. Regeringen konstaterade därvid att det är AMV:s uppgift att verkställa den arbetsmarknadspolitik som riksdag och regering beslutar om.

Regeringen hade i olika sammanhang konstaterat att styrningen i verket inte fungerat på ett bra sätt. Den interna styrningen hade uppvisat stora brister vad gällde kontroll, redovisning, ekonomi och verksamhetsinnehåll. Vidare hade regeringen konstaterat att styrningen och uppföljningen av AMV inte hade fungerat tillfredsställande. Enligt regeringen fanns det därför skäl att förändra organisationen i verket för att skapa en mer sammanhållen organisation och därigenom förtydliga AMS:s roll som chefsmyndighet. Som skäl för att ändra ledningsformen vid länsarbetsnämnden till styrelse med begränsat ansvar anförde regeringen bl.a. följande.

Det är statens ansvar att bevaka det nationella perspektivet i olika sakfrågor och se till att de nationella övervägandena får genomslag på regional och lokal nivå. Den regionala nivån skall, inom ramen för nationella mål och prioriteringar samt befintligt regelverk, ges möjlighet att påverka och utnyttja sina egna förutsättningar att utvecklas. Arbetsmarknadspolitiken är en viktig del i det regionala samspelet för utveckling och tillväxt. Det fordrades därför en regional organisation som säkerställer den nationella politiken och kan prioritera utifrån lokala och regionala förutsättningar. Ansvarsfördelningen i den dittillsvarende

organisationen var otydlig. Vid både AMS och länsarbetsnämnderna fanns styrelser med fullt ansvar. Styrelsen för AMS utgör myndighetens ledning och den ansvarar inför regeringen för verksamheten enligt de mål som har satts upp. Kraven på en strategisk, samordnad och effektiv styrning av AMV kunde enligt regeringen bli svårare att genomföra om även länsarbetsnämnderna leddes av styrelser med fullt ansvar. En styrelse med fullt ansvar vid länsarbetsnämnderna bidrog nämligen till att försvåra chefsmyndighetens styrning av verksamheten.

För att AMV skall lyckas med sitt uppdrag krävs samordning och samverkan med flera andra myndigheter, parter och organisationer på såväl central som regional och lokal nivå. Arbetsmarknadspolitiken innebär många beslut som rör individer och företag. Att säkerställa den demokratiska insynen och det medborgerliga inflytandet var därför särskilt angeläget. Regeringen var därför tveksam till att avveckla länsarbetsnämnderna. I stället ansåg regeringen det lämpligaste sättet att säkerställa insyn och inflytande var att inom verket ha en regional myndighetsnivå med tydligt uppdrag från AMS. Länsarbetsnämnderna skulle därför finnas kvar som egna myndigheter.

I en myndighet med ledningsformen styrelse med fullt ansvar har styrelsen ansvar för hela verksamheten. Myndighetschefen ansvarar här för den löpande verksamheten inför styrelsen. I en myndighet som har ledningsformen styrelse med begränsat ansvar är styrelsen, som begreppet antyder, endast ansvarig för vissa begränsade frågor. I övrigt ansvarar myndighetschefen för verksamheten med bistånd av styrelsen. För att skapa bättre förutsättningar för en tydligare styrning och ansvarfördelning inom AMV skulle ledningsformen vid länsarbetsnämnderna ändras till styrelse med begränsat ansvar. Det var regeringens bedömning att en organisation av AMV:s omfattning stärktes av två myndighetsnivåer med vardera tydliga uppdrag vilket blev fallet med olika ledningsformer inom verket. Länsarbetsnämndernas uppgift skulle fortfarande vara att leda, samordna och utveckla den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i länet och se till att den bedrivs effektivt.

Länsarbetsnämnden har oftast en arbetsmarknadsnämnd i varje kommun. Dock är det möjligt att medge att flera kommuner omfattas av en arbetsmarknadsnämnd. Detta är ett samarbetsorgan med uppgift att medverka till att den arbetsmarknadspolitiska verksamheten inom ramen för den statliga arbetsmarknadspolitiken utformas utifrån lokala förutsättningar och behov. Länsarbetsnämnden skall enligt 36 § andra stycket instruktionen överlåta åt arbetsmarknadsnämnden att besluta i frågor som nämnden lämpligen bör pröva. En sådan överlåtelse skall framför allt avse 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 det finnas företrädare för länsarbetsnämnden, arbetsförmedlingen, den eller de kommuner som berörs, det lokala näringslivet och lokala arbetstagarorganisationer.

Ordföranden i arbetsmarknadsnämnden skall besitta goda kunskaper om den nationella arbetsmarknadspolitiken och den lokala arbetsmarknaden. Bland de ledamöter som företräder berörda kommuner skall det finnas personer med insikt om bland annat sociala frågor, arbetsmarknad och utbildning. Bland ledamöterna bör det vidare finnas kunskap om den allmänna försäkringskassans område.

En majoritet av ledamöterna i arbetsmarknadsnämnden, däribland ordföranden, utses på förslag av den eller de kommuner som berörs. Representanter för det lokala näringslivet och lokala arbetstagarorganisationer skall utses på förslag av näringslivet och berörda organisationer.

Arbetsmarknadsnämnden skall enligt 38 § instruktionen särskilt

- medverka till att målen för den nationella arbetsmarknadspolitiken uppnås,
- medverka till att finna former och skapa utrymme för aktivitetsgarantin,
- ansvara för kvaliteten i ungdomsinsatserna,

- skapa samsyn mellan olika aktörer för att främja att varje individs arbetsförmåga tas till vara så att det blir möjligt för den enskilde att försörja sig genom eget arbete, och
- mobilisera det lokala arbetsmarknadsutbudet.

Vidare finns hos länsarbetsnämnden en regional delegation för arbetslivsinriktad rehabilitering (regionala AR-delegationen), som har en rådgivande funktion. Delegationen skall följa och stödja utvecklingen av anställningsfrämjande insatser för funktionshindrade samt verka för en samordning av statliga, kommunala och andra insatser som görs för att ta till vara arbetsförmågan hos funktionshindrade. 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 § instruktionen skall det i delegationen finnas företrädare för arbetsmarknadens parter och handikapporganisationer.

Arbetsmarknadsmyndigheterna omfattas inte av Socsam-lagen. I flera av Socsam-försöken har det emellertid slutits samarbetsavtal med länsarbetsnämnden. Som exempel kan nämnas att två tjänstemän från Länsarbetsnämnden i Västra Götalands Län är adjungerade till styrelsen för beställarförbundet DELTA på Hisingen.

Förtroendevaldas och anställdas personliga ansvar

Det kan nämnas att delegation till förtroendevald och anställd i förening, s.k. blandad delegation, inte har ansetts förenligt med KL. Förbudet har motiverats med att kollektivt beslutsfattande inom en kommun kan utövas endast av förtroendevalda. Förbudet mot blandad delegation motiveras främst av en strävan efter att förhindra att beslut fattas av organ där ledamöterna agerar under olika ansvarssystem. Det finns mot denna bakgrund anledning att något beröra de förtroendevaldas och anställdas personliga ansvar inom ramen för deras uppdrag.

Mot de förtroendevalda kan straff, skadestånd och entledigande användas. De stats-, kommun- och landstingsanställda kan förutom straff och skadestånd även drabbas av disciplinära åtgärder, uppsägning och avskedande. I förvaltningsrättsliga sammanhang brukar man diskutera följande ansvarsformer: politiskt ansvar, revisionsansvar, straffansvar och skadeståndsansvar. Politiskt ansvar är det ansvar som väljarna utkräver av de politiska partierna och de förtroendevalda vid allmänna val. Detta ansvar är inte rättsligt reglerat. Revisionsansvar föreligger enligt KL. Av 9 kap. 17 § denna lag följer indirekt att endast förtroendevalda i nämnder och fullmäktigeberedningar har revisionsansvar.

Straffansvar

Vad gäller straffansvar kan förtroendevalda och tjänstemän på samma sätt som andra medborgare dömas för brott.

Bestämmelser om ämbetsbrott finns i 20 kap. brottsbalken (BrB). Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften kan enligt 20 kap. 1 § dömas för tjänstefel. I 20 kap. 2 § finns bestämmelser om mutbrott. Vidare finns i 20 kap. 3 § bestämmelser om straffansvar för brott mot tystnadsplikt.

Ledamot av statlig eller kommunal församling är undantagen från ansvar för tjänstefel för åtgärd som han vidtar i denna egenskap. Detta innebär att bestämmelsen om tjänstefel i princip inte gäller för ledamöter eller ersättare i fullmäktige. Detta undantag tar sikte på främst riksdagsledamöter och ledamöter i kommun- och landstingsfullmäktige. Däremot avser undantaget inte beslut av ledamöter av kommunala nämnder och styrelse. (Vad som avses med myndighetsutövning behandlas inte närmare här). Dock kan nämnas att även t.ex. tillsättande av offentlig tjänst kan anses som myndighetsutövning. Bestämmelserna om mutbrott gäller bl.a. såväl arbetstagare som ledamot av styrelse, verk, nämnd, kommitté eller annan sådan myndighet som hör till staten eller till kommun, landsting, kommunalförbund eller allmän försäkringskassa.

Däremot har fullmäktigeledamöterna samma straffansvar för mutbrott och brott mot tystnadsplikt som övriga förtroendevalda. Straffansvar för tjänstefel förutsätter att beslutsfattandet har samband med myndighetsutövning. Detta medför att beslutsfattare i t.ex. kommunstyrelsen i de flesta fall går fria från ansvar när de fattar beslut om ingående av civilrättsliga avtal av olika slag, t.ex. köp, lån och borgen. Sådana beslut omfattas inte av begreppet myndighetsutövning.

Disciplinära sanktioner

I lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) finns bestämmelser om disciplinpåföljd, såsom varning och löneavdrag. Dessa bestämmelser gäller emellertid inte fullmäktigeledamöter eller andra förtroendevalda, eftersom dessa inte är arbetstagare.

Disciplinpåföljd kan meddelas en arbetstagare som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen utom när felet är ringa.

Personligt skadeståndsansvar för förtroendevalda och arbetstagare

Skadeståndsansvar för förtroendevalda och arbetstagare hos kommunerna regleras inom den allmänna skadeståndsrätten, skadeståndslagen (SkL). Var och en som uppsåtligen eller av vårdslöshet vållar person- eller sakskada kan bli skyldig att ersätta denna. Detsamma gäller vid ren förmögenhetsskada, om denna vållats genom brott. Detta framgår av 2 kap. 1 och 4 §§ SkL.

Arbetstagares personliga skadeståndsansvar är begränsat genom bestämmelserna i 4 kap. 1 § SkL. Denne är ansvarig för skada, som han eller hon vållar genom fel eller försummelse i tjänsten, endast om det föreligger synnerliga skäl härför med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning, den skadelidandes intresse och övriga omständigheter. Normalt behöver således en arbetstagare inte betala skadestånd.

I propositionen Åtgärder mot domstolstrots (prop. 2001/02:122, s. 14) har det konstaterats att i likhet med vad som gäller för arbetstagare torde förtroendevalda normalt svara personligen för skadeståndskrav endast om det finns synnerliga skäl.

Entledigande

Enligt 4 kap. 10 § KL kan en förtroendevalds uppdrag återkallas, om den förtroendevalde har vägrats ansvarsfrihet. Fullmäktige kan då avgöra om det krävs en sanktion utöver den prickning som vägrad ansvarsfrihet innebär. En annan grund för entledigande är att den förtroendevalde genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller däröver. Enligt 20 kap. 4 § BrB kan även en domstol skilja

en förtroendevald från sitt uppdrag vid brott för vilket det är föreskrivet fängelse i minst två år.

Tjänstemans rätt att redovisa avvikande mening

I 19 § första stycket förvaltningslagen (1986:223, FL) föreskrivs att när beslut fattas av flera gemensamt kan den som deltar i avgörandet reservera sig mot detta genom att låta anteckna avvikande mening. Den som inte gör det anses ha biträtt beslutet. Enligt 19 § andra stycket har dessutom föredraganden och andra tjänstemän som är med om den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet rätt att få avvikande mening antecknad.

Dessa bestämmelser gäller i praktiken bara de statliga myndigheterna och de allmänna försäkringskassorna. För myndigheter i kommuner och landsting gäller i stället bestämmelserna i KL.

Reservationsrätten för ledamöter utgör ett komplement till den kollektiva omröstningsmetoden. För att en ledamot skall undgå att bli medansvarig för ett beslut enligt denna metod har i praxis krävts att han eller hon reserverar sig mot beslutet genom att låta anteckna avvikande mening. Även den som röstar emot majoriteten har ansetts bli medansvarig, om han eller hon inte uttryckligen reserverar sig mot beslutet. Vid beslut enligt den kollegiala metoden är det tillräckligt för att en ledamot skall undgå medansvar att han röstar emot beslutet och att detta framgår av protokollet.

En omstridd fråga har varit om föredraganden och andra som inte är beslutsfattare men som har rätt att redovisa avvikande mening skall anses medansvariga för beslutet, om de inte utnyttjar denna rätt. Därvid har en ståndpunkt varit att det straffrättsliga ansvaret omfattar även dem och inte bara den eller dem om är beslutsfattare. En annan ståndpunkt har varit att endast beslutsfattare har detta ansvar (jfr Wennergren: *Handläggning Hur förvaltningsärenden behandlas i stat och kommun*, 1996, s. 89 och 93, *Svensk Juristtidning*, 1976, s. 66–69 och 382–388, *SOU 1997:57*, s. 148 samt *Hellners och Malmquist: Nya förvaltningslagen med kommentarer*, 1999, s. 198ff.)

Beträffande avvikande mening inom kommuner och landsting får enligt 4 kap. 22 § KL en förtroendevald som har deltagit i avgörandet av ett ärende reservera sig mot beslutet. Till skillnad från vad som gäller enligt FL ger KL emellertid inte föredraganden eller andra tjänstemän rätt att sin mening antecknad. Enligt förarbetena till FL (prop. 1985/86:80 s. 37 och 69) gäller FL:s bestämmelser om reservationsrätt inte till någon del de kommunala myndigheterna.

Blandad sammansättning i styrelser vid myndigheter under regeringen

Inom de statliga myndigheterna förekommer styrelser med blandad sammansättning av ledamöter, på sätt att det ingår såväl politiker som tjänstemän. Åtskilliga statliga myndigheter har en lekmanastyrelse. Under 1990-talet ifrågasattes lekmanrepresentationen i statliga organ (se t.ex. Förvaltningspolitiska kommissionens betänkande I medborgarnas tjänst [SOU 1997:57, s. 119]). Regeringen anförde emellertid i den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 1997/98:136, s. 47) att frågan om ledningsformer för den statliga förvaltningen borde tillämpas flexibelt och att den ditillsvarende huvudmodellen med en lekmanastyrelse vid chefens sida inte generellt borde avskaffas. Denna ledningsform, styrelse med begränsat ansvar, har enligt regeringen sitt värde, inte minst som forum för demokratisk insyn och medborgerligt inflytande. Regeringen såg därför inte något skäl att ändra den ledningsformen där den fungerade väl såväl ur verksamhetens som regeringens styrningsperspektiv.

Enligt 2 § personalföreträdarförordningen (1987:1101) avses med lekmanastyrelse en myndighets styrelse där en eller flera ledamöter inte är anställda hos myndigheten. På motsvarande sätt avses med tjänstemannastyrelse en myndighets styrelse där ledamöterna är anställda hos myndigheten.

Lekmännens uppgift har i allmänhet ansetts vara att tillföra myndigheterna ett medborgerligt omdöme och att öva inflytande och insyn på allmänhetens vägnar. De har ansetts kunna främja effektiviteten i verksamheten i kraft av sina kunskaper och erfarenheter samt bidra till att myndigheterna får en starkare med-

borgerlig förankring. Därmed kan de stärka verksamhetens legitimitet.

Ledamöterna i en lekmannastyrelse i myndigheter under regeringen utses av regeringen och är ansvarig inför denna. Lekmannastyrelsens ledamöter rekryteras i stor utsträckning bland riksdagens ledamöter.

Bestämmelserna i verksförordningen (1995:1322) tillämpas på myndigheter under regeringen i den omfattning inte annat föreskrivs. En sådan myndighet leds av en chef. I 4 § nämnda förordningen föreskrivs att det vid myndigheten finns en styrelse och att denna består av myndighetens chef och högst åtta andra ledamöter. Enligt 32 § anställs myndighetens chef genom beslut av regeringen, medan andra anställningar beslutas av myndigheten. I 33 § föreskrivs att andra styrelseledamöter än myndighetens chef utses av regeringen för en bestämd tid. Vid en myndighet finns, om den inte har någon styrelse, ett råd som skall ha insyn i myndighetens verksamhet (insynsråd). Även ledamöter i ett insynsråd utses av regeringen för en bestämd tid.

Dessutom ingår i styrelserna vid de statliga myndigheterna ofta personalföreträdare. Bestämmelserna om dessa finns i personalföreträdarförordningen (1987:1101). Dessa tillämpas på sådana myndigheter under regeringen som har självständiga verksfunktioner och där minst halva antalet anställda tillhör någon arbetstagarorganisation. Beträffande personalföreträdarnas behörighet gäller följande. Vid affärsverken är i förekommande fall personalföreträdarna ledamöter i styrelserna. Såvitt gäller andra myndigheter med lekmannastyrelse eller annat råd än insynsråd har enligt 4 § nämnda förordning personalföreträdarna rätt att närvara och yttra sig vid all handläggning i styrelsen eller rådet. Rätt att närvara och yttra sig gäller enligt 5 § i myndigheter med tjänstemannastyrelse, när styrelsen handlägger de frågor som ankommer på den enligt myndighetens instruktion, samt enligt 6 § i enrådighetsverk utan råd och i enrådighetsverk med insynsråd, när chefen slutligt handlägger frågor som ankommer på chefen enligt myndighetens instruktion. Finns det en personalansvarsnämnd vid myndigheten eller om

myndighetens styrelse fullgör en sådan nämnds uppgifter, är personalföreträdarna enligt 7 § emellertid ledamöter i nämnden eller i styrelsen när styrelsen behandlar sådana frågor.

Länsarbetsnämnden

Enligt 30 § förordningen (2001:623) med instruktion för Arbetsmarknadsverket består länsarbetsnämndens styrelse av landshövdingen, som är ordförande, länsarbetsdirektören och högst nio andra ledamöter. Bland ledamöterna skall det enligt nämnda bestämmelse finnas personer med särskild insikt i förhållanden på arbetsmarknaden. Enligt 44 § utser regeringen för en bestämd tid andra styrelseledamöter än landshövdingen och länsarbetsdirektören. Regeringen har ansett att det är lämpligt att näringsliv, kommunförbund, arbetstagarorganisationer och riksdagspartierna föreslår personer till ledamöter. För närvarande föreslår det socialdemokratiska partiet en person till varje länsarbetsnämnd, medan övriga partier föreslår personer utifrån de mandat de har i riksdagen. I länsarbetsnämnden ingår således bl.a. både förtroendevalda, som är politiker, och statstjänstemän.

Arbetsmarknadsstyrelsen

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) leds av en styrelse som ansvarar för verksamheten. Styrelsen består enligt 7 § instruktionen av en ordförande och generaldirektören samt högst nio andra ledamöter. Bland ledamöterna skall det finnas personer med särskild insikt i förhållandena på arbetsmarknaden. Generaldirektören ansvarar för och leder den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer. Generaldirektören anställs genom beslut av regeringen för en bestämd tid. Enligt 24 § instruktionen utses andra styrelseledamöter än generaldirektören av regeringen för en bestämd tid. Regeringen utser ordföranden i styrelsen. Bland styrelseledamöterna finns bl.a. en riksdags-

ledamot, ett kommunalråd och representanter från fackliga organisationer samt statstjänstemän.

Riksförsäkringsverket

Enligt 6 § förordningen (1998:739) med instruktion för Riksförsäkringsverket (RFV) är RFV:s generaldirektör chef för myndigheten och ordförande i dess styrelse. Instruktionen innehåller inte några bestämmelser om hur styrelsen skall utses eller hur många ledamöter som skall ingå i denna. Detta innebär att bl.a. bestämmelserna i 4, 32 och 33 § verksförordningen är tillämpliga, vilket innebär att regeringen utser styrelsen och att myndighetens chef anställs genom beslut av regeringen. I RFV:s styrelse ingår förutom generaldirektören bl.a. riksdagsledamöter och andra förtroendevalda.

Nuvarande samverkansformer mellan kommuner

Mellan kommuner finns i dagsläget fyra samverkansformer; interkommunala avtal, kommunalförbund, gemensam nämnd och interkommunala företag.

Interkommunala avtal

Avtal om samverkan mellan kommuner om en viss uppgift är en gammal företeelse. I kommunallagen (1991:900, KL) finns dock inte några särskilda bestämmelser om interkommunala avtal som samverkansform. Däremot regleras samverkan i form av kommunalförbund och gemensamma nämnder. Kompetensen att ingå sådana avtal får bedömas utifrån den allmänna kompetensbestämmelsen i 2 kap. 1 § KL. I vissa specialförfattningar finns uttryckligt stöd för att använda avtal som samarbetsform, t.ex. räddningstjänstlagen (1986:1102) och skollagen (1985:1100).

För prövning av om ett avtal om interkommunal samverkan ligger inom den kommunala kompetensen enligt 2 kap. 1 § krävs att åtgärden bedöms utifrån de synpunkter som skulle ha gällt för varje kommun om denna ensam hade svarat för åtgärden. En kommun får inte vidta åtgärder som väsentligen ligger i en annan kommuns intresse. Inte heller får en kommun betinga sig ett uppenbart otillräckligt vederlag för sina insatser. Vidare skall det finnas ett ömsesidigt kommunalt intresse av samarbete, vilket medför att samverkan vanligen begränsas till grannkommunerna. Detta anses innebära att varje kommuns deltagande bör stå i

proportion till det egna kommunintresset. (Se även betänkandet Kommunal uppdragsverksamhet [SOU 1998:119, s. 48 ff.], som innehåller en praxisredovisning.)

Vad gäller en kommuns obligatoriska verksamhet krävs i regel lagstöd för att ingå avtal mellan kommuner, eftersom vården av en angelägenhet om innefattar myndighetsutövning inte utan särskilt lagstöd får överlämnas till en annan kommun. Interkommunala avtal kommer därför i första hand i fråga för frivillig verksamhet eller sådan obligatorisk verksamhet där det finns utrymme för andra lösningar än i egen regi.

Används interkommunalt avtal saknas det möjlighet att skapa något särskilt gemensamt förvaltningsorgan för den aktuella frågan. Det förekommer att interkommunala avtal utformas på det sättet att den ena kommunen ”köper tjänster” av den andra. I sådana fall är den ”köpande kommunens” inflytande begränsat. Den sistnämnda kommunens medlemmar har normalt inte någon möjlighet att överklaga den ”säljande kommunens” beslut.

Vidare kan nämnas att det inom det frivilliga området finns möjligheter för kommunerna att ingå avtal om gemensamt utnyttjande av personal. Detta förekommer exempelvis interkommunala avtal om gemensam energirådgivare. En variant är därvid att den ena kommunen är huvudman och arbetsgivare. Med en sådan lösning följer emellertid att delegering av en nämnds beslutanderätt kan ske enbart i anställningskommunen. Vill man kunna delegera också i de andra samverkande kommunerna krävs det att personal blir anställd där också. Sådan dubbelanställning kan medföra praktiska problem beträffande t.ex. beskattning och sociala förmåner.

Kommunalförbund

Enligt 3 kap. 20 § KL får kommuner och landsting bilda kommunalförbund och lämna över vården av kommunala angelägenheter till sådana förbund. I princip kan alla former av kommunala eller landstingskommunala uppgifter överlämnas till ett sådant för-

bund. Ett kommunalförbund kan bildas också för samverkan i flera olika frågor.

Bestämmelserna om kommunalförbund, som numera finns i KL, trädde ikraft den 1 januari 1998 (1997:550). Samtidigt upphävdes lagen (1985:894) om kommunalförbund, även om bestämmelserna i den lagen får tillämpas i fråga om kommunalförbund som har bildats före den 1 januari 1998, dock längst till och med den 31 december 2002.

Ett syfte med de nya bestämmelserna om kommunalförbund har varit att göra kommunalförbundsformen mer attraktiv, bl.a. på så sätt att det har blivit enklare att bilda ett kommunalförbund samtidigt som förbundsordningen har fått en stärkt roll. En uppgift för ett kommunalförbund behöver, till skillnad från tidigare, inte vara gemensam för medlemmarna.

Ett kommunalförbund utgör en offentligrettslig juridisk person som har egen rättskapacitet och som är fristående i förhållande till sina medlemskommuner. Syftet med kommunalförbund är att kommuner eller landsting till förbundet överför sådan verksamhet som man vill samverka om. Därmed övertar kommunalförbundet dessa uppgifter från sina medlemmar och blir således huvudman för verksamheten med egen budget och räkenskaper. Förbundet kan debitera sina medlemmar sina kostnader. Dessa har för övrigt fortfarande ett ekonomiskt ansvar för verksamheten och är skyldiga att täcka brister, om förbundet saknar tillgångar för att täcka sina skulder. Ett kommunalförbund har således självbestämmanderätt inom ramen för sin förbundsordning. Förbundet har exklusiv kompetens att sköta de uppgifter som har överlämnats till det och dess medlemmar har inte längre befogenhet att verka inom överlämnade uppgifter.

Ett kommunalförbund är organisatoriskt uppbyggt på liknande sätt som en kommun eller ett landsting. Det kan organiseras på två olika sätt, nämligen med fullmäktige och styrelse eller med en förbundsledning. Direktionsmodellen är den vanligast förekommande. Antalet kommunalförbund har ökat med åren och uppgick i januari 2000 till cirka 60 stycken. De flesta kommunalförbunden finns inom räddningstjänsten.

De förtroendevalda i ett kommunalförbund har samma personliga ansvar för verksamheten som förtroendevalda i en kommun eller i ett landsting. Kommunalförbundets beslut kan överklagas i samma ordning och omfattning som om dess verksamhet hade bedrivits av medlemskommunerna. Ett kommunalförbund kan bildas för bestämd eller obestämd tid. Bakom bildandet av ett kommunalförbund ligger ofta ekonomiska skäl. Genom att utnyttja samordningsvinster vill man uppnå en kostnadseffektiv verksamhet. Ett annat syfte kan vara att skapa kompetenshöjning för att ge förutsättningar för bättre kvalitet i verksamheten.

Samverkan kan avse både frivilliga och obligatoriska uppgifter. Det är också möjligt att bilda flersaksförbund, där förbundets uppgifter inte är gemensamma för samtliga medlemmar. Det enda krav som ställs på verksamheten man vill samverka om i kommunalförbund är att uppgiften faller inom den överlämnande kommunens eller det överlämnande landstingets kompetens. Samverkan i kommunalförbund är alltså i princip möjlig för alla kommunala angelägenheter.

Förbundsordningen

I 3 kap. 27 § KL föreskrivs att det för ett kommunalförbund skall finnas en förbundsordning med närmare bestämmelser om förbundet. Förbundsordningen fastställs av förbundsmedlemmarnas fullmäktige. Frågor angående t.ex. förbundets organisation och arbetsformer som tidigare reglerades i kommunalförbunds lagen regleras numera av samverkansparterna själva genom förbundsordningen. Tanken är att ett kommunalförbund skall kunna anpassas till lokala behov och önskemål.

Bestämmelser om vilka frågor som skall regleras genom förbundsordningen finns i 3 kap. 28 § nämnda lag. I förbundsordningen skall anges bl.a.

- kommunalförbundets namn och den ort där förbundet skall ha sitt säte, förbundets medlemmar och ändamål,
- förbundets organisation,

- antalet ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen och hur förbundsmedlemmarna skall vara representerade,
- antalet revisorer och revisorsersättare,
- i fråga om förbund med förbundsdirection, på vilket sätt och vilken av förbundsmedlemmarna som skall utse revisorer och revisorsersättare och
- om en förbundsmedlem skall ha rätt att väcka ärenden i den beslutande församlingen.

Om det för beslut skall krävas kvalificerad majoritet i den beslutande församlingen skall detta anges i förbundsordningen liksom för vilka ärenden detta skall gälla. I förbundsordningen kan också regleras frågor om yttranderätt och närvarorätt för förtroendevalda som inte är ledamot. Vidare skall i förbundsordningen anges

- var förbundets kungörelser och andra tillkännagivanden skall anslås,
- förbundsmedlemmarnas andelar i förbundets tillgångar och skulder och fördelningen av förbundets kostnader mellan medlemmarna,
- förbundsmedlemmarnas styrning av och insyn i förbundets ekonomi och verksamhet,
- föreskrifter om förbundets budgetprocess,
- förfarandet vid en förbundsmedlems utträde ur förbundet,
- förutsättningarna för och förfarandet vid förbundets likvidation och upplösning samt grunderna för skifte av förbundets behållna tillgångar när förbundet upplöses,
- ordningen för att lösa tvister, samt
- ordningen för att bestämma ekonomiska förmåner till ledamöterna och ersättarna i den beslutande församlingen samt i fråga om förbund med förbundsdirection till revisorerna och revisorsersättarna.

Genom förbundsordningen kan regleras även andra frågor än dem som anges i 3 kap. 28 §.

Kommunalförbundets organisation

Ett kommunalförbund kan, som tidigare nämnts, organiseras på två olika sätt, nämligen med fullmäktige och styrelse eller med en förbundsdirektion. Det skall enligt 3 kap. 23 § KL i ett kommunalförbund som beslutande församling finnas förbundsfullmäktige eller en förbundsdirektion. Ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen väljs av förbundsmedlemmarnas fullmäktige i enlighet med förbundsordningen. Varje förbundsmedlem skall vara representerad i den beslutande församlingen med minst en ledamot och en ersättare.

Den beslutande församlingen skall enligt 3 kap. 25 § KL tillsätta en förbundsstyrelse. I de fall förbundet är organiserat med förbundsdirektion, skall direktionen också vara förbundsstyrelse. Vidare skall den beslutande församlingen tillsätta de organ utöver förbundsstyrelsen som behövs för att fullgöra förbundets uppgifter.

Det ankommer på förbundsmedlemmarna att bestämma organisationen i förbundsordningen. Den enklare formen förbundsdirektion var vid införandet i mitten av 1980-talet tänkt för uppgifter utan större omfattning. Denna modell har emellertid i allt större omfattning kommit att användas även för mer omfattande uppgifter och för förbund med många medlemmar.

Representation

Förbundsmedlemmarna har numera stor frihet att komma överens om fördelning av platser i kommunalförbundet. Enligt 3 kap. 23 § KL gäller som ett minikrav att varje medlem skall ha minst en ledamot och en ersättare i den beslutande församlingen. I övrigt kan medlemmarna fritt i förbundsordningen bestämma om antal och fördelning av ledamöter och ersättare i fullmäktige eller i direktion.

Medlemmarna kan i förbundsordningen också bestämma styrelsens storlek och hur platserna skall fördelas. Föreskrifter om särskild ordning för representation, grundad på t.ex. kommun-

proportionalitet, kan tas in i förbundsordningen. Man kan också komma överens om partisamarbete över gränserna och ha gemensam företrädare. I sådant fall tillämpas inte proportionella val när förbundsfullmäktige förrättar valen.

Förbundsfullmäktige väljer enligt 3 kap. 25 § KL ledamöter och ersättare till förbundets styrelse och övriga organ. Val av ledamöter och ersättare i förbundsfullmäktige eller i direktionen kan vara proportionella, om en medlem skall utse mer än en ledamot eller ersättare. Medlemmarna kan emellertid genom förbundsordningen bestämma att proportionella val inte skall användas vid val av förbundsstyrelse eller övriga nämnder.

Enligt 4 kap. 23 a § KL får en förbundsmedlem till ledamot eller ersättare i ett kommunalförbunds beslutande församling välja endast den som är ledamot eller ersättare i förbundsmedlemmens fullmäktige. Ledamöter och ersättare i ett kommunalförbunds förbundsstyrelse och andra nämnder samt revisorer och revisorsersättare i ett kommunalförbund väljs bland dem som har rösträtt vid val till någon av förbundsmedlemmarnas fullmäktige. I förarbetena till denna bestämmelse (prop. 1996/97:105, s. 78) anfördes bl.a. följande beträffande frågan om valbarhet. Kommunala förnyelsekommittén hade i sitt betänkande föreslagit att kretsen av valbara till den beslutande församlingen i ett kommunalförbund skulle vara de som är röstberättigade till någon av förbundsmedlemmarnas fullmäktige och gjort en jämförelse med kommunala bolag. Detta hade ifrågasatts av bl.a. Justitieombudsmannen, JO. Regeringen delade JO:s uppfattning. I 1 kap. 7 § regeringsformen (RF) sägs att beslutanderätten i kommuner och landsting utövas av valda församlingar. Denna bestämmelse innebär inte bara att alla medlemmar måste vara representerade i förbundet utan även att till den beslutande församlingen i ett kommunalförbund bara kan välja den som sitter i ett direktvalt organ. Detta innebär att det bör finnas en sådan direkt koppling mellan medlemmarnas fullmäktige och förbundets beslutande församling att den som är valbar till den beslutande församlingen sitter i den egna medlemmens fullmäktige. Denna bestämmelse har därför medfört att

t.ex. indelningsdelegerade enligt lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade måste väljas bland ledamöterna och ersättarna i fullmäktige i de kommuner och landsting som berörs av en indelningsändring. Likaså har föreskriften i regeringsformen medfört att ledamöter och ersättare i regionfullmäktige i Kalmar och Skåne län måste väljas bland de förtroendevalda i respektive läns kommun- eller landstingsfullmäktige.

Uttryckssättet i 1 kap. 7 § RF att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar anknyter enligt förarbetena till RF (prop. 1973:90, s. 231) till dåvarande KL:s uppdelning av de kommunala organen i dels beslutande, dels verkställande och förvaltande. Den åsyftade beslutanderätten gällde beslut av mera grundläggande karaktär eller av mer generell räckvidd. Det var där fråga om avgöranden där det politiska momentet, allmänt sett, var dominerande.

Förbundsdirektionen

Den vanligaste organisationsformen i ett kommunalförbund är att ha en direktion som utgör såväl beslutande församling som styrelse. KL har särskilda regler för direktion. Som exempel kan nämnas att ledamöterna och ersättarna i direktionen utses av förbundsmedlemmarna. I förbund med fullmäktige och styrelse är det i stället fullmäktige som utser styrelseledamöter.

I förbund med fullmäktige är revisionen en intern fråga för förbundet, medan inom direktionsmodellen är direktionsledamöterna direkt ansvariga inför förbundsmedlemmarnas fullmäktige.

Gemensam nämnd

Kommuner och landsting har möjlighet att samverka i form av gemensamma nämnder. Det rör sig väsentligen om en rättslig nyskapelse. De praktiska erfarenheterna är därför ännu begränsade. Bestämmelserna trädde i kraft den 1 augusti 1997.

En gemensam nämnd tillsätts enligt 3 kap. 3 a § tredje stycket KL i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen samt ingår i denna kommuns eller landstings organisationen ("värdkommunen" eller "värdlandstinget"). De samverkande parterna behåller därvid ett reellt politiskt inflytande över nämndens verksamhet.

Kommuner och landsting får enligt 3 kap. 3 a § KL genom en gemensam nämnd fullgöra de uppgifter som kan läggas på en inomkommunal nämnd med undantag för uppgifter inom civilförsvaret. En gemensam nämnds behörighet och befogenhet skall enligt 3 kap. 3 c § KL preciseras i en överenskommelse mellan de berörda kommunerna och landstingen.

Det finns i och för sig inga formella hinder mot att obligatoriska uppgifter som innefattar myndighetsutövning överförs till en gemensam nämnd. De allmänna kompetensgränserna för kommuner och landsting, liksom speciallagar, sätter emellertid upp gränser för vad som kan hanteras i en gemensam nämnd. Enligt förarbetena (prop. 1996/97:105, s. 41) behöver den gemensamma nämnden inte ha sin grund i en befintlig nämnd i någon av de samverkande kommunerna eller något av landstingen. Man kan tillskapa en nämnd och utifrån de lokala förhållandena bestämma vilken av de samverkande parterna som formellt skall tillsätta den gemensamma nämnden. Den gemensamma nämnden är ingen egen juridisk person. Varje kommun eller landsting är fortfarande att se som huvudman för de frågor som man lägger på den gemensamma nämnden.

En gemensam nämnd kan tilldelas uppgifter i samma omfattning som en inomkommunal nämnd. De uppgifter som de samverkande kommunerna eller landstingen överlämnar till den gemensamma nämnden måste emellertid vara gemensamma för de samverkande kommunerna och landstingen. Det innebär att uppgiften som lämnas till den gemensamma nämnden skall vara en kommunal angelägenhet för var och en av de samverkande.

För den gemensamma nämnden skall det finnas ett reglemente, som skall innehålla närmare föreskrifter om nämndens verksamhet och arbetsformer. Reglementet skall enligt 6 kap.

32 § andra stycket KL antas av fullmäktige i var och en av de samverkande kommunerna eller landstingen.

Enligt 6 kap. 9 § tredje meningen KL skall ledamöter och ersättare i en gemensam nämnd väljas av fullmäktige i de samverkande kommunerna och landstingen. Var och en av de samverkande kommunerna och landstingen skall vara representerade i den gemensamma nämnden med minst en ledamot och en ersättare. Antalet ersättare skall vara lika många som antalet ledamöter. I förarbetena (prop. 1996/97:105, s. 47) bedömde regeringen att det rörande valbarhet inte fanns behov av någon ytterligare reglering i KL, eftersom bara den som är valbar i den egna kommunen eller landstinget är valbar till ledamot och ersättare i den gemensamma nämnden.

Den gemensamma nämndens rättsliga ställning

Den gemensamma nämnden utgör, som tidigare nämnts, inte någon egen juridisk person utan ingår i en av de samverkande kommunerna eller landstingen. Enligt uttalanden i förarbetena (prop. 1996/97:105, s. 35) ses den gemensamma nämnden i huvudsak som vilken kommunal nämnd som helst. I 3 kap. 3 b § KL föreskrivs att vad som gäller för en nämnd enligt KL skall, om inte annat anges, gälla även för en gemensam nämnd.

Vidare uttalas i förarbetena (prop. 1996/97:105, s. 36) bl.a. följande beträffande relationen till huvudmannen. Den gemensamma nämnden är en egen myndighet liksom övriga nämnder. Inrättandet av en gemensam nämnd innebär inte att en ny juridisk person tillskapas. Detta är en väsentlig skillnad gentemot kommunalförbund. Den gemensamma nämnden är i stället att se som en företrädare för alla de samverkande huvudmännen. En gemensam nämnd kan inte fatta beslut, ingå avtal eller anställa personal i eget namn. Beslut fattas formellt av den kommun eller det landsting som tillsatt nämnden. Avtal träffas dock på samtliga huvudmäns vägnar och personalen måste formellt vara anställd av någon av huvudmännen.

Nämnden svarar gentemot respektive huvudman för den verksamhet och de uppgifter som denne lägger på nämnden. Revision och ansvarsutkrävande är en fråga för den huvudman som lämnar över berörd verksamhet till nämnden.

Vad gäller relationen till utomstående kan nämnas följande. En gemensam nämnd företräder samtliga huvudmän och ingår avtal för deras räkning. Det är de samverkande kommunerna och landstingen, men inte den gemensamma nämnden, som ansvarar gentemot externa avtalsparter för att avtal följs.

Enligt 6 kap. 7 § KL skall en nämnd se till att verksamheten bedrivs såväl i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt som de föreskrifter som gäller för verksamheten. Detta gäller även den gemensamma nämnden. Det har dock ifrågasatts om inte förarbetsuttalandena om relationen till huvudmannen bygger på en felsyn (Ingegärd Hilborn, Curt Riberdahl: Kommunala samverkansformer, 2000, s. 39). Till stöd för den bedömningen har anförts i huvudsak följande. Den gemensamma nämnden har samma möjlighet att ingå avtal eller anställa m.m. som vilken annan kommunal nämnd som helst i värdkommunen. Några särregler på denna punkt har inte införts och behövs inte heller. Om en utomstående person vill rikta civilrättsliga krav på grund av avtal som den gemensamma nämnden ingår, har han eller hon att hålla sig till enbart värdkommunen. En annan sak är att värdkommunen i vissa fall kan tänkas ha regressrätt mot övriga samverkande kommuner.

Beträffande laglighetsprövning finns särskilda bestämmelser för den gemensamma nämnden i 10 kap. 1, 6 och 14 §§ KL. Enligt dessa har kommunmedlemmarna i de samverkande kommunerna rätt att få lagligheten av den gemensamma nämndens beslut prövad. En gemensam nämnds beslut överklagas till den länsrätt inom vars län prövats, dvs. samma länsrätt som prövar överklagande av beslut från den kommun eller det landsting som tillsatt nämnden. Till skillnad från vad som gäller för kommunalförbund har de samverkande parterna ingen självständig tale rätt.

Förslag om vidgat ansvarsområde

De områden som den gemensamma nämnden kan få ansvar för har hittills varit tvungna att vara en kommunal angelägenhet för var och en av de samverkande parterna. Som exempel kan nämnas att gemensamma nämnder bildats för att i samverkan hantera hjälpmedelsfrågor. I propositionen Samverkan mellan kommuner och landsting inom vård- och omsorgsområdet (2002/03:20), som överlämnades till riksdagen under december 2002, föreslår regeringen att det möjliga ansvarsområdet skall vidgas betydligt. Genom en ny lag om gemensam nämnd inom vård och omsorgsområdet skall landsting och en eller flera kommuner som ingår i landstinget ges möjlighet att genom samverkan i gemensam nämnd gemensamt fullgöra landstingets uppgifter

- enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763),
 - enligt tandvårdslagen (1985:125),
 - enligt smittskyddslagen (1988:1472),
 - enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård,
 - enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård,
 - enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,
 - enligt lagen (1998:1656) om patientnämndsverksamhet m.m., eller
 - som i annat fall enligt lag skall handhas av en sådan nämnd som avses i 10 § hälso- och sjukvårdslagen,
- och kommunens uppgifter
- enligt socialtjänstlagen (2001:453),
 - enligt hälso- och sjukvårdslagen,
 - enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall,
 - enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga,
 - enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade,
 - enligt lagen om patientnämndsverksamhet m.m., eller
 - som i annat fall enligt lag skall handhas av socialnämnd.

Samverkan i gemensam nämnd på vård- och omsorgsområdet förutsätter att uppgifter från båda huvudmännen ingår i den

gemensamma nämndens ansvarsområde. De samverkande huvudmännen avgör vilka områden, inom ramen för de i lagen uppräknade ansvarsområdena, nämnden skall ansvara för. I övrigt gäller bestämmelserna i KL om gemensam nämnd. Den gemensamma nämnden ingår i värdkommunens eller värdlandstingets organisation, men kan ses som en företrädare för de samverkande parterna. Den är inte en egen juridisk person vilket bl.a. innebär att den gemensamma nämnden inte själv kan anställa personal. Personalfrågan kan dock lösas på flera olika sätt, bl.a. genom att samtlig personal anställs av värdkommunen eller värdlandstinget. Finansieringen av den gemensamma nämndens verksamhet bestäms i den överenskommelse som träffas mellan huvudmännen.

Interkommunala företag

Samverkan mellan kommuner samt mellan kommun och landsting förekommer även i privaträttsliga former. Vanligast är därvid samverkan genom aktiebolag, men samverkan förekommer även genom bl.a. stiftelser och ideella föreningar.

Förutsättningar för kommunal företagsbildning anges i 3 kap. 16–19 §§ KL. Ett sådant företags verksamhet måste ligga inom den kommunala kompetensen. Privaträttsliga former får inte användas om det har föreskrivits särskild ordning för uppgiftens handhavande. Det sistnämnda gäller stora delar av den obligatoriska verksamheten. Som exempel kan nämnas att skollagstiftningen hindrar att den kommunala grundskolan eller gymnasieskolan bedrivs i bolagsform. Vidare får en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning överlämnas till ett bolag endast om det finns uttryckligt lagstöd härför.

Beträffande helägda aktiebolag och stiftelser som kommunen ensam bildar skall villkoren enligt 3 kap. 17 § KL vara uppfyllda. I dessa fall skall fullmäktige fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten, utse samtliga styrelseledamöter och se till att fullmäktige får yttra sig innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

Dessutom skall fullmäktige utse minst en lekmanarevisor i aktiebolag där kommunen eller landstinget direkt eller indirekt innehar samtliga aktier. Fullmäktige skall också utse minst en revisor i stiftelse som kommunen eller landstinget ensam bildar.

För delägda företag skall enligt 3 kap. 18 § KL fullmäktige se till att den juridiska personen blir bunden av de villkor som avses i 17 § i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt. Bestämmelsen omfattar också interkommunala företag, dvs. där kommuner och/eller landsting är enda delägare. Därvid kan behöva regleras hur styrelseledamöter och lekmanarevisorer i aktiebolag skall utses. Samma gäller frågor rörande fullmäktiges yttranderätt.

Enligt 6 kap. 1 § andra stycket KL skall kommunstyrelsen ha uppsikt även över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§.

De kommunala nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Vidare skall de se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Enligt 6 kap. 7 § tredje stycket KL gäller detsamma när vården av en kommunal angelägenhet med stöd av 3 kap. 16 § har lämnats över till någon annan, dvs. till ett kommunalt företag.

Vid bildande av delägda företag behöver man normalt reglera fördelningen av styrelseposter mellan delägarna. Det kan också behövas bestämmelser om utträde eller inträde av deltagande kommuner. Man får i varje särskilt fall göra en avvägning av vilken reglering som behövs.

Offentlighetsprincipen gäller enligt 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) i samma omfattning för interkommunala företag som helägda företag. Det bör dock nämnas att företagen inte är några myndigheter och omfattas därför inte av offentlighetslagstiftning såsom regeringsformen eller förvaltningslagen.

Interkommunal samverkan förekommer också i stiftelseform, men det är en mindre vanligt förekommande samverkansform. Samverkan förekommer också genom ideella föreningar. Detta förekommer främst genom de olika kommunförbunden på länsnivå. Också för sådan samverkan gäller i huvudsak samma som anförts beträffande aktiebolag.

Samverkan mellan stat och kommun

Beträffande samverkan mellan stat och kommun har Statskontoret i promemorian Grundlagsöversyn Regler om förvaltningen – behov av en översyn (1999-02-22) anfört bl.a. följande. Det finns ingen offentligrättslig form för stat och kommun att fatta beslut om gemensamma angelägenheter. Landsting och kommuner kan samverka i kommunalförbund, men staten kan inte delta där. Särskilt inom det regionala området kan det finnas anledning för staten och kommuner/landsting att samverka i en offentligrättslig form. Enligt Statskontoret går det knappast att skapa en ny sådan form utan att grundlagsaspekterna blivit ordentligt klarlagda. Om det sedan behövs ändringar i regeringsformen är svårt att avgöra på förhand.

I lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst (Socsam) har emellertid stat, kommun och landsting samverkat i ett fristående offentligrättsligt organ. Den allmänna försäkringskassan är i och för sig inte statlig utan är en egen juridisk person, men dess verksamhet finansieras med statliga medel och jämföras i olika sammanhang med statliga förvaltningsmyndigheter. Dessutom förekommer viss sorts samverkan mellan stat och kommun inom ramen för pågående försöksverksamhet vid medborgarkontor. Detta innebär att olika myndigheter utför olika förvaltningsuppgifter för varandras räkning. I detta avsnitt redovisas den närmare utformningen av dessa båda försöksverksamheter.

Lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst (Socsam)

Försöksverksamheten regleras i lagen (1994:566) om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst, i det följande benämnd Socsam-lagen. Efter förlängning vid fyra tillfällen gäller lagen till utgången av år 2003. Socsam-lagen bygger på ett förslag som togs fram av arbetsgruppen Socsam och som redovisades i departementspromemorian Hur tre blir ett (Ds 1994:15). Det kan nämnas att Socsam-lagen inte har varit föremål för lagrådsgranskning. Bestämmelserna om Socsam bygger bl.a. på äldre bestämmelser om kommunalförbund. I detta avsnitt görs därför vissa jämförelser med nuvarande bestämmelser om kommunalförbund.

Ledningsorganets uppgifter

Ett Socsam-försök kan enligt 2 § Socsam-lagen organisatoriskt bedrivas på tre olika sätt. Det kan bedrivas genom ett beställarförbund som bildas genom sammanslutning av de som deltar i försöket. I annat fall skall verksamheten bedrivas genom ett kommunalförbund som bildats genom sammanslutning av det landsting och den eller de kommuner som deltar. Ingår inte något landsting i försöksverksamheten skall verksamheten bedrivas av den kommun som deltar i försöket, såvida den inte bedrivs genom ett beställarförbund. Socsam-försök bedrivs i dag enbart genom beställarförbund.

Enligt 3 § får samverkansparterna till den som bedriver försöksverksamheten överföra medel för vissa i paragrafen angivna kostnader. Vidare föreskrivs att den som bedriver försöksverksamheten övertar ansvaret för att i försöksområdet täcka de kostnader som parterna beslutat skall ingå i försöket.

I 4 § Socsam-lagen finns bestämmelser om ledningsorganets uppgifter. Där föreskrivs att försöksverksamheten får innefatta

att den som bedriver försöksverksamheten beslutar om de medel som tillförs försöksverksamheten och i övrigt fullgör vissa uppgifter i angelägenheter som de deltagande i försöket annars har att befatta sig med, om angelägenheterna faller inom ramen för försöksverksamheten.

Andra stycket nämnda paragraf innehåller vissa begränsningar i ledningsorganets befogenheter. Enligt dessa får den som bedriver försöksverksamheten 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. Det sistnämnda gäller dock inte beslut i fråga om bestämmande av avgifter för tillhandahållande av tjänster och nyttigheter inom ramen för försöksverksamheten. Möjligheten att låta ledningsorganet besluta om avgifter har emellertid inte tillämpats.

Beträffande beställarförbund föreskrivs i 9 § att beslutanderätten, förvaltningen och verkställigheten skall utövas av en styrelse. Förbundsmedlemmarna kan emellertid 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.

Ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen skall enligt 10 § väljas av medlemmarnas fullmäktige och allmän försäkringskassas styrelse. Utser en kommun eller ett landstinget mer än en ledamot eller mer än en ersättare, skall valet vara proportionellt, om viss andel av kommun- eller landstingsfullmäktige begär detta. I Socsam-lagen finns ytterligare bestämmelser om val av ledamöter och ersättare till förbundsstyrelsen.

Skälen bakom Socsam-försöken

Syftet med den finansiella samordningen enligt Socsam är att med tillämpning av en helhetssyn samordna resurser från deltagande sektorer för att man skulle få till stånd ett effektivare utnyttjande av dessa. Ekonomiska resurser från respektive område skall därför kunna tillföras ledningsorganet. Ledningsorganet har ansvaret för att täcka kostnaderna för de verksam-

heter parterna beslutar skall ingå i försöket och som ligger inom ramen för de resurser samverkansparterna ställer till ledningsorganets förfogande.

Ledningsorganet skall enligt förarbetena (prop. 1993/94:205, s. 30) ha till uppgift att beslut om mål och riktlinjer för berörda verksamheter samt planer, prioritera, upphandla och finansiera dessa.

Enligt förarbetena kan samverkan på tjänstemannanivå ge positiva resultat, men en sådan samverkan i en gemensam organisation kan medföra svårigheter bl.a. rörande sekretess och överklagande. För att uppfylla syftet med en finansiell samordning borde därför ledningsorganet inte ha denna typ av uppgifter. Regeringen var därför inte beredd att i det sammanhanget föreslå att samverkan i individuella ärenden skulle ingå i den reglerade samverkan mellan de tre sektorerna. Samtidigt konstaterades att man kunde förutsätta att viss sådan samverkan skulle komma till stånd som en följd av den föreslagna samordningen, t.ex. genom att olika projektgrupper bildades. Samtidigt fastslogs att all samverkan mellan tjänstemän och andra på olika myndigheten måste följa gällande regler i fråga om sekretess m.m.. Vidare anfördes i förarbetena att parterna måste vidta särskilda insatser för att i försöksområdet uppnå en god samverkan mellan myndigheterna.

För att ledningsorganet skall kunna utföra uppgifter av mer allmänt styrande art, måste det enligt förarbetena ha en bred och samlad kunskap om invånarna och deras olika behov och förmånsrättigheter. Ledamöterna i ledningen behöver ha god kunskap om och erfarenhet av de ingående verksamhetsområdena för att kunna uppfylla det s.k. befolkningsansvaret. Ledningen skall dessutom även föra en dialog med invånarna i försöksområdet, intresseorganisationer m.fl. och politiskt utvärdera resultaten.

Ledningsorganets legitimitet vilar på befolkningsansvaret. Genom sin kännedom och kunskap om befolkningen i försöksområdet skall man planera för och prioritera bland verksamheter eller olika samverkansprojekt som utifrån vissa särskilt utsatta gruppers behov av vård, omsorg och rehabilitering kan anses

mest nödvändiga att bedriva. Avkall får emellertid inte göras i fråga om befolkningens lagstadgade rättigheter till tjänster och service eller till kontantförmåner.

Tankarna bakom Socsam bygger på beställarutförarmodellen. Man skilde därvid på de förtroendevaldas roller som företrädare för medborgaren och som producenter av service och tjänster. I förarbetena uttalades att de förtroendevaldas uppgift är att besluta om vad som skall utföras, av vem och på vilka villkor det skulle ske. Det innebär bl.a. att allmänna behov och insatser skall vägas mot olika särintressen m.m.

Ledningsorganet skall träffa avtal med vård- och servicegivare på grundval av underlag om behov och utnyttjande av vård, omsorg och service samt med god kännedom om den lokala situationen. På så sätt skall ledningsorganet se till att invånarna får vård av god kvalitet på lika villkor och service av hög kvalitet. Enligt förarbetena skall ledningsorganet också se till att huvudmännens rehabiliteringsansvar samordnas.

Vidare kan ledningsorganet fatta beslut inom hälso- och sjukvårdens, socialtjänstens och försäkringskassans kompetensområde i den utsträckning besluten inte direkt rör enskilda personer. Detta förutsätter att försäkringskassans styrelse överlämnar viss beslutanderätt till ledningsorganet. Därmed kan detta fullgöra vissa uppgifter inom socialförsäkringarna, såsom att besluta i frågor av övergripande natur för rehabiliteringsarbetet inom försöksområdet eller besluta i övrigt om allmänna åtgärder med syfte att begränsa socialförsäkringskostnaderna. Motsvarande beslut kan fattas av landstings- respektive kommunfullmäktige. På så sätt kan ledningsorganet få mandat att fullgöra övergripande ledningsfunktioner även inom områdena för hälso- och sjukvård respektive socialtjänst.

I förarbetena till Socsam-lagen (prop. 1993/94:205, s. 31) uttalades att försöksverksamheten inte medför någon inskränkning i parternas ansvar för de angelägenheter som berörs av försöksverksamheten. Enligt 3 § dåvarande socialtjänstlagen (1980:620) hade kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Motsva-

rande bestämmelse finns i 2 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453, SoL). Skulle en kommun med stöd av Socsam-lagen överföra större delen av de ekonomiska resurserna för socialtjänsten till ett ledningsorgan, får detta inte medföra att kommunens yttersta ansvar sätts ur spel. Är en enskild person som vistas i kommunen berättigad till en viss förmån enligt SoL, är kommunen skyldig att meddela sådant stöd, även om den deltar i ett Socsam-försök och detta oavsett vad som därvid avtalats om socialtjänst-budgeten.

I 5 § Socsam-lagen föreskrivs att när ett beställarförbund, ett kommunalförbund eller en kommun har hand om angelägenheter enligt denna lag, om vilka det finns regler i annan författning, skall den författningens bestämmelser om allmän försäkringskassa, landsting eller kommun gälla för förbundet eller kommunen. Detta gäller dock endast i den utsträckning inte annat föreskrivits i denna lag.

Bestämmelser i annan författning som avser kommun, landsting och allmän försäkringskassa och som gäller angelägenhet som berörs av ett Socsam-försök skall således också gälla ledningsorganet. Detta innebär enligt förarbetsuttalanden att ledningsorganet har att iaktta den s.k. likställighetsprincipen. För landsting och kommuner gäller den kommunala likställighetsprincipen 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. Likställighetsprincipen finns även uttryckt i 2 § första stycket HSL, som föreskriver att det övergripande målet för hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen.

För att säkerställa kraven på lika behandling och vård på lika villkor skall ledningsorganet beakta likställighetsprincipen när man gör övervägandena som styr ekonomiska resurser till vissa särskilda grupper, bl.a. till grupper i arbetsför ålder. I förarbetena (prop. 1993/94:205, s. 32) uttalades att försöken generellt inte får innebära att vårdtillgången för befolkningen i övrigt minskar till följd av att verksamheten inriktas mot vissa målgrupper. För att säkerställa HSL:s krav om vård på lika villkor måste kon-

sekvenserna för olika patientkategorier följas noga i utvärderingen av försöken.

Sekretessfrågor

Arbetsgruppen Socsam hade anfört (Ds 1994:15, s. 100) att ledningsorganet endast borde ha uppgifter av mer allmänt styrande art och skulle därför inte komma att ha något behov av sekretessbelagda uppgifter. Enligt arbetsgruppen fanns det därför inte något skäl för att föreskriva att ett sådant organ skulle ha rätt att få del av sådana uppgifter.

Vid remissbehandlingen av arbetsgruppens förslag hade Socialstyrelsen anfört att ledningsorganets behov av individuppgifter var svårt att förutse och att de parter som deltog i försöksverksamheten borde vara skyldiga att lämna även sekretessbelagda uppgifter till ledningsorganet. RFV, som ansåg att ledningsorganet inte skulle handlägga individärenden, menade att det inte kunde uteslutas att även information av statistisk karaktär skulle kunna röja individuella förhållanden, om det gällde små verksamhetsområden som kunde bli aktuella i försöksverksamheten.

I propositionen (prop. 1993/94:205, s. 33) konstaterades att ledningsorganet borde ha till uppgift endast att besluta om mål och riktlinjer för de verksamheter som ingår i försöksverksamheten samt att planera och prioritera mellan verksamheten eller olika samverkansprojekt och att upphandla och finansiera dessa. Uppgifter som direkt berörde enskilda skulle ligga kvar hos respektive huvudman. Ledningsorganet ansågs inte kunna ha behov av individuppgifter och sekretessbelagda uppgifter borde därför inte få lämnas till ledningsorganet. Detta ansågs också måste gälla uppgifter av statistisk karaktär om de kunde hänföras till individer.

De saknades anledning att föreskriva sekretess för de uppgifter ledningsorganet inhämtade. Visserligen borde ledningsorganet ha rätt att få uppgifter till stöd för sitt arbete från parterna i den finansiella samordningen. Det ansågs dock inte be-

höva individrelaterade uppgifter. Emellertid behövde sekretess i vissa fall gälla vid upphandling av tjänster m.m. Bestämmelserna i 6 kap. 2 § och 8 kap. 10 § sekretesslagen (1980:100) om sekretess för anbud m.m. och om sekretess hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden för enskild som trätt i affärsförbindelse med myndigheten ansågs ge tillräcklig sekretess. Det föreslogs därför inte någon särskild reglering beträffande för denna typ av uppgifter.

Beträffande samarbetet i individuella ärenden hade en remissinstans anfört att det kunde ifrågasättas om det inte borde öppnas en generell möjlighet att till annan myndighet lämna ut annars sekretessbelagda uppgifter inom den verksamhet som omfattades av förslaget. I förarbetena till Socsam-lagen konstaterades det att projektgrupper eller tillfälliga utförarenheter kunde bli ett väsentligt inslag i en trepartssamverkan. Regeringen ansåg dock att det inte heller i detta hänseende borde göras några undantag från gällande sekretessbestämmelser. I den mån det kunde bli fråga om gemensamma diskussioner i individärenden måste nämligen den enskildes samtycke inhämtas i enlighet med dåvarande sekretessregler.

Ekonomisk förvaltning

Enligt 21 § Socsam-lagen skall förbundsstyrelsen fastställa beställarförbundets budget senast en månad före räkenskapsårets början. Förbundsstyrelsen skall dessförinnan samråda med förbundsmedlemmarnas styrelser om budgeten. För ett nybildat beställarförbund fastställs förbundets budget av medlemmarna vid bildandet av förbundet.

När budgeten fastställs bestämmer förbundsstyrelsen enligt 22 § det bidrag som varje medlem skall lämna till förbundet enligt de grunder som anges i förbundsordningen. Detta motsvarar bestämmelsen i 3 kap. 9 § kommunalförbundslagen (1985:894), som numera är upphävd. I Socsam-försöken har emellertid inte ordningen att förbundsstyrelsen bestämmer det bidrag som medlemmarna skall lämna tillämpats.

Vidare föreskrivs i 23 § Socsam-lagen att förbundsstyrelsen fortlöpande skall föra räkenskaper över beställarförbundets medel, varvid lagen (1997:614) om kommunal redovisning skall gälla i tillämpliga delar. Styrelsen skall årligen och inom tre månader från räkenskapsårets slut upprätta årsbokslut och årsredovisning.

Tidigare föreskrevs att bokföringslagen (1976:125) skulle gälla i tillämpliga delar, men sedan år 2000 gäller i stället lagen (1997:614) om kommunal redovisning. Som skäl för ändringen anfördes (prop. 1999/2000:1 utgiftsområde 10, s. 22) i huvudsak följande. Kommuner, landsting och kommunalförbund var bokföringsskyldiga enligt lagen om kommunal redovisning. Försäkringskassorna var enligt RFV:s föreskrifter (RFFS 1998:20) om ekonomisk redovisning m.m. vid de allmänna försäkringskassorna skyldiga att tillämpa bestämmelserna i dåvarande bokföringsförordningen (1979:1212). (Numera skall försäkringskassan när den upprättar årsredovisningen följa vissa särskilt angivna bestämmelser i förordningen [2000:605] om årsredovisning och budgetunderlag.) Ingen av förbundsmedlemmarna tillämpade således bestämmelserna i bokföringslagen i sin verksamhet. Ändringen skulle medföra att den ekonomiska redovisningen i större utsträckning anpassades till offentlig verksamhet och på ett tydligare sätt tog hänsyn till verksamhetens ändamålsenlighet. Med hänsyn till hur försöksverksamheten hade utvecklats lokalt var lagen om kommunal redovisning lämpligare än bokföringslagen för beställarförbundets ekonomiska redovisning.

I 24 § finns bestämmelser om revision. Dessa innebär att förbundets räkenskaper och årsredovisning samt styrelsens förvaltning skall granskas av en revisor för varje medlem i förbundet. För revisorerna skall finnas personliga ersättare. Valet av revisorer skall förrättas av medlemmarnas fullmäktige och i fråga om den allmänna försäkringskassan av Riksrevisionsverket. För val som förrättas av kommun- och landstingsfullmäktige gäller därvid 4 kap. 5 och 6 §§ KL i tillämpliga delar, vilket innebär att endast den som är valbar till fullmäktige kan väljas till revisor.

Revisorer och revisorsersättare skall väljas respektive utses senast när ett förbund bildas. Som bestämmelsen i andra stycket nämnda paragraf torde uppfattas skall deras granskning avse tiden från valets förrättande eller tidpunkten för utseendet till dess nästa tjänstgöringstid för revisorer och revisorsersättare börjar. Bestämmelserna om revision i 9 kap. 4-18 §§ KL gäller i övrigt i tillämpliga delar.

I sistnämnda bestämmelser regleras frågor rörande jäv, revisorernas ställning, sakkunnigt biträde, revisorernas uppgifter, revisorernas rätt till upplysningar, revisorernas förvaltning, revisionsberättelse och revisionsreglemente. Beträffande justering av protokoll gäller emellertid i stället 2 kap. 13 § kommunalförbundsagen (1985:894), dvs. tillkännagivande av justering skall ske på en av förbundsmedlemmarnas anslagstavla i enligt vad som bestäms i förbundsordningen.

Vidare föreskrivs i 24 § Socsam-lagen att revisionsberättelse skall lämnas till förbundsstyrelsen, till medlemmarnas fullmäktige respektive styrelse och till Riksförsäkringsverket. Förbundsmedlemmarna skall var för sig pröva frågan om ansvarsfrihet för förbundsstyrelsen och om skadeståndstalan skall väckas.

Förarbetena till Socsam-lagen saknar närmare motivering beträffande bestämmelserna om ekonomisk förvaltning. Där-
emot anfördes (prop. 1993/94:205, s. 28) att eftersom det var fråga om en tidsbegränsad försöksverksamhet bör i möjligaste mån redan befintliga regler användas som förebild för en reglering av en ny gemensam organisation för ledning av försöksverksamheten. För att begränsa lagstiftningen beträffande en ny offentligrättslig organisation borde dock endast kommunalförbund med direktion tjäna som förebild.

Organisationsformer i Socsam

Försöksverksamheten enligt Socsam kan, som tidigare nämnts, organiseras på tre olika sätt. Verksamheten kan bedrivas genom ett beställarförbund som har bildats genom sammanslutning av

de som deltar i försöket. Dessa är medlemmar i förbundet. I annat fall kan verksamheten bedrivas genom ett kommunalförbund, som har bildats genom sammanslutning av det landsting och den eller de kommuner som deltar. Om ett landsting inte deltar i försöksverksamheten skall verksamheten, om den inte bedrivs genom ett beställarförbund, i stället bedrivas av den kommun som deltar i försöket. I de två sistnämnda fallen kommer den som bedriver försöksverksamheten, dvs. kommunalförbundet eller kommunen, att få träffa samverkansavtal med den allmänna försäkringskassan.

Vid de försöksverksamheter som har förekommit har ledningen i sex av de åtta försöksområdena förlagts till ett beställarförbund. I två av försöksområdena har ledningen förlagts till en kommunal nämnd. Alternativet att förlägga ledningen till ett kommunalförbund har inte tillämpats.

Enligt förarbetena till Socsam-lagen (prop. 1993/94:205, s. 27) förekom ett ökat interorganisatoriskt samarbete inom kommunal verksamhet. Ofta skedde detta mindre som ett resultat av politisk styrning och mer som ett resultat av olika utförares behov och intresse av att samarbete över sektorsgränser. Olika system för finansiering, skilda huvudmän, olika regelsystem och myndighetsansvar kan enligt förarbetena emellertid vara ett hinder mot en till enskilda individer behovsorienterad samverkan. Som ett led i förnyelsen av den offentliga verksamheten ville man pröva nya former för politisk styrning för att överbrygga sådana hinder och för att kunna använda samhällets resurser på ett bättre sätt. För att överbrygga hindren mot en politiskt behovsorienterad samverkan borde, enligt förarbetena, ledningsorganet för en samverkan över sektorsgränser vara fristående från huvudmännens organisationer.

Enligt Arbetsgruppen Socsam:s förslag i departementspromemorian Hur tre blir ett (Ds 1994:15, s. 93ff.) skulle parterna kunna förlägga en från dem fristående ledning av försöksverksamheten antingen till ett kommunalförbund som träffade samarbetsavtal med den samverkande allmänna försäkringskassan eller till ett gemensamt men fristående ledningsorgan. I

de fall sjukvårdshuvudmannen var en landstingsfri kommun, borde ledningen av försöksverksamheten kunna förläggas till kommunen.

En s.k. landstingsfri kommun svarar för såväl hälso- och sjukvården som social-tjänsten. (Det är numera endast Gotlands kommun som inte ingår i något landsting.) Om en sådan kommun ville bedriva finansiell samordning med försäkringskassan, borde de enligt förarbetena kunna förlägga ledningsansvaret till kommunen. Därigenom skulle försäkringskassan kunna delta i försöksverksamheten endast genom ett samverkansavtal. Det gjordes därför ett undantag från principen att ledningsansvaret skulle ligga hos ett från parterna fristående ledningsorgan.

För att kunna förlägga ledningen till ett gemensamt ledningsorgan behövde det bildas en ny offentlighetslig organisation. Beträffande en fristående ledning för försöksverksamheten uttalades i förarbetena att en lösning kunde vara att låta deltagande kommun och landsting bilda ett kommunalförbund för hälso- och sjukvård samt socialtjänstfrågor. Detta förbund skulle kunna bedriva finansiell samordning i ett tvåpartsförhållande med berörd försäkringskassa. En sådan lösning skulle emellertid innebära att endast vissa av parterna blev representerade i ledningsorganet. Parterna skulle inte kunna organisera en mer kontinuerlig styrning av försöksverksamheten genom ett organ i vilket alla parter var representerade. Regeringen ansåg emellertid att parterna borde få en sådan möjlighet.

Med hänsyn till att det var en tidsbegränsad försöksverksamhet ansågs att regleringen av en gemensam ledningsorganisation för försöksverksamheten kunde utformas efter förebild från befintliga regler. Detta gällde främst den dåvarande kommunalförbunds lagen (1985:894), som ändå skulle bli tillämplig, om man förlade ledningen till ett kommunalförbund. För att begränsa lagstiftningen om en ny offentlighetslig organisation borde endast kommunalförbund med direktions tjänster som förebild. Kommunalförbunds lagen upphörde den 1 januari 1998 i samband med att bestämmelser om kommunalförbund infördes i KL. Enligt övergångsbestämmelserna till den ändringen

(1997:550) gäller äldre föreskrifter fortfarande i fråga om sådant beställarförbund och kommunalförbund som bildats enligt Socsam-lagen.

På grund av att försäkringskassan hade annat budgetår än kommun och landsting samt att styrelsens ledamöter i en försäkringskassa hade annan tjänstgöringstid än ledamöter i kommun- och landstingsfullmäktige behövde bl.a. bestämmelserna om val och tjänstgöringstid utformas på annat sätt än i kommunalförbundslagen. Bestämmelser om myndighetsutövning behövdes inte för det nya ledningsorganet, eftersom detta inte skulle ha sådana uppgifter.

Regeringen ansåg att det nya ledningsorganet, med hänsyn till dess karaktär och organisation, kunde kallas beställarförbund. En stor del av dess uppgifter skulle avse beställningar enligt beställarutförarmodell och kommunalförbundslagens bestämmelser föreslogs som förebild för organisationen.

Enligt 4 kap. 10 § dåvarande kommunalförbundslagen får ett kommunalförbunds beslut överklagas av förbundsmedlem. Bestämmelserna i den lagen gäller som tidigare nämnts fortfarande kommunalförbund som har bildats enligt Socsam-lagen. Enligt 6 § andra stycket Socsam-lagen får emellertid en förbundsmedlem inte överklaga ett beslut som rör försöksverksamheten, om detta har meddelats av ett kommunalförbund, som har inrättats för ledningen av försöksverksamheten. Man ville nämligen undvika två olika regler om prövning av beslut av ledningsorganet. Enligt författningskommentaren till 6 § Socsam-lagen, vilken hänvisar till 30 § samma lag, (prop. 1993/94:205, s. 49) får inte ett beslut av ett beställarförbund överklagas av medlem i förbundet. I 30 § Socsam-lagen föreskrivs nämligen att bestämmelserna i 10 kap. KL, som reglerar överklagande av kommunala beslut, gäller i tillämpliga delar i fråga om beställarförbund. Därvid gäller att beslut får överklagas endast av medlemmar av den eller de kommuner eller det landsting som ingår i förbundet.

Beställarförbundets sammansättning

Som tidigare nämnts får finansiell samordning i form av Socsam bedrivas genom ett beställarförbund, genom ett kommunalförbund eller av en kommun. Bestämmelser om beställarförbundet finns i 7–30 §§ Socsam-lagen. Många av dessa bestämmelser överensstämmer med vad som gäller enligt den tidigare kommunalförbunds-lagen.

Med hänsyn till att regelverket för beställarförbundets ledning och ekonomiska förvaltning har utformats efter bestämmelserna för kommunalförbund är uttalandena i förarbetena kortfattade. I motsats till kommunalförbund finns endast en organisationsform för ett beställarförbund. Denna kan närmast liknas vid ett kommunalförbund med direktion.

Beställarförbundets bildande

Hur ett beställarförbund bildas regleras i 7 § Socsam-lagen. Där föreskrivs att för ett beställarförbund skall det finnas en förbundsordning och att ett sådant förbund är bildat, när förbundsordningen har antagits och undertecknats av medlemmarna. Enligt författningskommentaren till denna bestämmelse (prop. 1993/94:205, s. 50) är beställarförbund, liksom ett kommunalförbund, en offentlighetsjuridisk person med egen rättskapacitet. Dess rättskapacitet uppkommer, när förbundsordningen i vederbörlig ordning har antagits och undertecknats av förbundsmedlemmarna.

En motsvarande bestämmelse fanns i 1 kap. 7 § kommunalförbunds-lagen. I samband med att bestämmelserna om kommunalförbund överfördes till KL infördes dock inte någon motsvarighet till denna bestämmelse i KL. Enligt förarbetena till de nya bestämmelserna om kommunalförbund (prop. 1996/97:105, s. 62f.) borde förbundsmedlemmarna själva genom samstämmiga beslut i medlemmarnas full-mäktige få bestämma när ett kommunalförbund skulle vara bildat. Detta behövde enligt förarbetena inte uttryckligen anges i lag. Dock skall det enligt 3 kap.

27 § KL för ett kommunalförbund finnas en förbundsordning, som fastställs av förbundsmedlemmarnas fullmäktige.

Som skäl för att slopa bestämmelsen om när ett kommunalförbund är bildat anfördes i huvudsak följande. När det var många medlemmar kunde proceduren för att bilda ett förbund dra ut på tiden. Det kunde uppstå osäkerhet om exakt vid vilken tidpunkt ett förbund var bildat. Denna tidpunkt var emellertid avgörande för när ett förbund kunde förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter. Diskussioner hade förekommit om hur man skulle agera, om medlemmarna hade undertecknat var sitt dokument i stället för ett gemensamt. Reglerna om bildande av kommunalförbund ansågs därför behöva förenklas och förtydligas. Frågan om när ett förbund var bildat borde avgöras genom samstämmiga beslut av medlemmarnas fullmäktige och inte av förbundsordningens undertecknande.

Vad som skall ingå i en förbundsordning anges i 8 § Socsam-lagen. Denna bestämmelse motsvarar i stora delar 1 kap. 9 och 11 §§ kommunalförbunds-lagen. Dock finns bl.a. den skillnaden mellan förbundsordningen för ett beställarförbund och ett kommunalförbund att det förstnämnda kan bildas endast för en begränsad tid. I 8 § 5 Socsam-lagen finns dessutom ett krav på att det i förbundsordningen skall anges såväl de uppgifter beställarförbundet skall få fullgöra som den beslutanderätt förbundet skall ha. Bestämmelser om innehållet i förbundsordningen för ett kommunalförbund finns numera i 3 kap. 28 § KL. Antalet frågor där medlemmarna i ett kommunalförbund själva kan bestämma har ökat, vilket har ökat kraven på vad förbundsordningen skall innehålla.

Beställarförbundets ledning

Beslutanderätten, förvaltningen och verkställigheten i ett beställarförbund utövas enligt 9 § av dess styrelse. Detta motsvar vad som enligt 3 kap. 1 § första stycket dåvarande kommunalförbunds-lagen gäller för direktionen i ett kommunalförbund.

Beträffande kommunalförbund föreskrivs numera i 3 kap. 23 § KL att det i ett kommunalförbund som beslutande församling skall finnas förbundsfullmäktige eller en förbundsdirektion. Om ett förbund är organiserat med förbundsdirektion, skall enligt 3 kap. 25 § första stycket direktionen också vara förbundsstyrelse. Vad gäller ett beställarförbund kan förbundsmedlemmarna enligt 9 § första stycket Socsam-lagen 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. Enligt författningskommentaren till 8 § nämnda lag skall det i förbundsordningen tas in uppgifter bl.a. om vad förbundsmedlemmarna har beslutat beträffande förbundsstyrelsens möjlighet till delegation enligt 9 § första stycket. Enligt 8 § 9 skall det nämligen i förbundsordningen anges regler för styrelsens verksamhet samt förbundets förvaltning och tjänstemannaorganisation utöver vad som anges i Socsam-lagen.

Antalet ledamöter och ersättare i styrelsen bestäms enligt 9 § andra stycket av förbundsmedlemmarna, men antalet ledamöter måste vara minst fem. Dessutom skall varje förbundsmedlem ha minst en ledamot och en ersättare i styrelsen. Detta motsvarar vad som enligt 3 kap. 2 § kommunalförbundslagen tidigare gällde för direktionen i ett kommunalförbund. Numera föreskrivs i 3 kap. 23 § tredje stycket KL att varje förbundsmedlem skall vara representerad i den beslutande församlingen med minst en ledamot och en ersättare. Däremot finns i de bestämmelser om kommunalförbud som har införts i KL inte något krav på att det måste vara minst fem ledamöter i direktionen för ett kommunalförbund.

Val av styrelseledamöter

Ledamöter och ersättare i beställarförbundets styrelse väljs enligt 10 § Socsam-lagen av medlemmarnas fullmäktige och allmän försäkringskassas styrelse. Vid detta val gäller för kommun och landsting 2 kap. 5 § andra stycket kommunalförbundslagen i tillämpliga delar. Detta innebär att, om en kommun eller ett

landsting skall utse mer än en ledamot eller mer än en ersättare, skall valet vara proportionellt, om viss andel av kommun- eller landstingsfullmäktige begär detta.

Valbarhet

Till ledamot eller ersättare i förbundsstyrelsen får väljas endast den som är ledamot eller ersättare i medlemmens fullmäktige, i försäkringskassans styrelse eller i en socialförsäkringsnämnd hos försäkringskassan. Minst en av de ledamöter som försäkringskassans styrelse väljer skall vara ledamot eller ersättare i styrelsen.

Beträffande tillsättning av ledamöter i en försäkringskassas styrelse eller en socialförsäkringsnämnden finns bestämmelser i 18 kap. 31–33 §§ AFL. Dessa innebär bl.a. följande. Ledamöterna i försäkringskassans styrelse utses av regeringen. Styrelseledamöterna utses för fyra år från och med den 1 januari året efter det år då ordinarie val till landstings- och kommunfullmäktige har hållits, om inte regeringen bestämmer annat. Regeringen utser också ordförande och vice ordförande i styrelsen. Vidare föreskrivs att ledamöterna till styrelsen bör utses på förslag av de politiska partier som finns representerade i det landsting eller den kommun som utgör försäkringskassans verksamhetsområde. Därvid skall eftersträvas att fördelningen av ledamöterna sker proportionellt i förhållande till partiernas representation i landstinget respektive kommunen. Endast den som har rösträtt vid val till kommunfullmäktige och är folkbokförd inom försäkringskassans verksamhetsområde får utses till styrelseledamot. En ledamots uppdrag upphöra i förtid om regeringen beslutar det. Om en ledamot inte längre uppfyller kraven på rösträtt och folkbokföring förfaller uppdraget.

Socialförsäkringsnämndens ledamöter utses av försäkringskassans styrelse för fyra år från och med den 1 april året efter det år då ordinarie val till landstings- och kommunfullmäktige har hållits. Inrättas under en pågående mandatperiod en ny nämnd, utses ledamöterna för den tid som återstår av mandatperioden.

Styrelsen utser också ordförande och vice ordförande i nämnden. Vidare föreskrivs att fem av ledamöterna skall utses på förslag av de politiska partier som finns representerade i det landsting eller den kommun som utgör försäkringskassans verksamhetsområde. De övriga två ledamöterna utses på förslag av de organisationer på arbetsmarknaden som finns inom försäkringskassans verksamhetsområde. För att kunna utses till ledamot i socialförsäkringsnämnden gäller samma krav på rösträtt och folkbokföring som för ledamöter i försäkringskassans styrelse.

Som jämförelse kan nämnas att för kommunalförbund gäller enligt 4 kap. 23 a § KL att en förbundsmedlem får till ledamot eller ersättare i ett kommunalförbunds beslutande församling välja endast en person som är ledamot eller ersättare i förbundsmedlemmens fullmäktige. Däremot krävs för valbarhet till ledamot eller ersättare i ett kommunalförbunds styrelse eller andra nämnder att en person har rösträtt till val till någon av förbundsmedlemmarnas fullmäktige. Det sistnämnda gäller även vid val av revisorer och revisorsersättare i ett kommunalförbund.

Mandat/tjänstgöringstid

Ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen väljs enligt 11 § Socsam-lagen för fyra år. Denna tid löper från och med den 1 januari året efter det att det har hållits val i hela riket till kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige. Tjänstgöringstiden för ledamot eller ersättare som utses av den allmänna försäkringskassan räknas från och med den 1 mars året efter nämnda valår. När val av ledamöter och ersättare till förbundsstyrelsen sker första gången, räknas tjänstgöringstiden från valets förrätande.

Upphörande av uppdrag/rätt till ledighet

I 14 § Socsam-lagen föreskrivs att bestämmelserna i 4 kap. 8, 9 och 11 §§ samt 18 § första stycket KL om upphörande av upp-

drag och rätt till ledighet skall gälla i tillämpliga delar för ledamot 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.

Däremot finns inte någon hänvisning till 4 kap. 10 § och 10 a § KL, som innehåller bestämmelser om entledigande av förtroendevalda. Beträffande kommunalförbund gäller enligt 3 kap. 21 § KL att om inte annat sägs eller följer av bestämmelserna om kommuner och landsting i den lagen, gäller dessa i tillämpliga delar även kommunalförbund. Detta innebär (prop. 1996/97:105, s. 92) att bestämmelserna om entledigande numera är tillämpliga även på förtroendevalda i kommunalförbund.

Beträffande en socialförsäkringsnämnd gäller enligt 18 kap. 34 § AFL att styrelsen får entlediga en ledamot, om denne visar giltigt hinder. Uppfyller en ledamot inte längre kraven på rösträtt och folkbokföring förfaller uppdraget. När en ledamot blir entledigad eller uppdraget förfaller utses en ny ledamot för den tid som återstår.

Försöksverksamhet med samtjänst vid medborgarkontor

Enligt 1 § lagen (1997:297) om försöksverksamhet med samtjänst vid medborgarkontor får statliga myndigheter, en allmän försäkringskassa, en kommun eller ett landsting ingå avtal om att för varandras räkning lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda och i övrigt handlägga enklare förvaltningsärenden med de begränsningar som anges i den lagen eller att använda varandras personal till att utföra sådan verksamhet (samtjänst vid medborgarkontor).

I sådant samtjänstavtal skall anges vilka förvaltningsuppgifter som skall omfattas av samtjänsten och under vilken tid det skall gälla. Ett samtjänstavtal får dock inte träffas för längre tid än till utgången av juni 2004.

Om samtjänstavtalet omfattar förvaltningsuppgifter som innebär myndighetsutövning eller kräver tillgång till personregister, skall det enligt 2 § andra stycket försökslagen av avtalet framgå vem som skall utföra uppgifterna och vilken tillgång till personregister denne kommer att ha. Tillgången till personregister får enligt 9 § försökslagen avse endast uppgifter som behövs för att kunna utföra de förvaltningsuppgifter som omfattas av samtjänstavtalet. För att ett samtjänstavtal skall bli gällande krävs regeringens godkännande.

I de fall som samtjänsten innebär att myndigheterna använder varandras personal till att utföra förvaltningsuppgifter som innebär myndighetsutövning eller som kräver tillgång till ett personregister skall, enligt 5 §, den myndighet som ansvarar för uppgifterna träffa ett särskilt anställnings- eller uppdragsavtal med den som skall utföra dessa uppgifter.

Genom 1997 års försökslag utvidgades tillämpningsområdet för försöksverksamheten till att omfatta även vissa förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning eller som kräver tillgång till personregister. För att minimera riskerna för intressekonflikter som kan hota rättssäkerhet och integritetsskydd innehåller lagen bestämmelser som begränsar möjligheterna till myndighetsutövning och tillgången till personregister. Medborgarkontoren får utföra sex olika konkreta förvaltningsuppgifter från olika statliga myndigheters och försäkringskassans områden samt fem förvaltningsuppgifter från det kommunala området. Vilka dessa uppgifter är anges i 7 och 8 §§ som föreskriver i huvudsak följande.

En arbets- eller uppdragstagare som omfattas av ett särskilt avtal enligt 5 § får i respektive statlig myndighets och allmän försäkringskassas namn

1. i enklare fall bevilja eller besluta om ändrad storlek av bostadstillägg enligt lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl.,
2. i enklare fall bevilja eller besluta om ändrad storlek av hustrutillägg enligt lagen (1998:708) om upphävande av lagen

- (1994:309) om hustrutillägg i vissa fall då make uppbär folkpension,
3. besluta om jämkning under inkomståret av preliminär skatt för skolungdomar och andra studerande med enbart tjänsteinkomst,
 4. i enklare fall medge anstånd med att ge in självdeklaration enligt bestämmelserna i lagen (2001:1227) om självdeklara-tioner och kontrolluppgifter,
 5. i enklare fall registrera anmälan om flyttning enligt folkbok-föringslagen (1991:481), eller
 6. i enklare fall bevilja flyttningsbidrag i form av bidrag till sökanderesor enligt förordningen (1994:7) om flyttnings-bidrag.

Vidare får en arbets- eller uppdragstagare som omfattas av ett särskilt avtal enligt 5 § i den kommunala myndighetens namn

1. bereda ärenden om bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) till den som fyllt 65 år för dennes försörjning,
2. ta emot ansökningar om plats och, med undantag för barn som behöver särskilt stöd enligt 2 kap. 9 § skollagen (1985:1100), fördela platser och lämna erbjudanden om plats för barn som skall tillhandahållas förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg enligt 2 kap. skollagen,
3. lämna ekonomiskt stöd till inackordering för elever i gymna-sieskolan och kommunal vuxenutbildning enligt skollagen,
4. ge tillstånd till att inrätta annat slag av toalett än vatten-toalett enligt en kommunal föreskrift, eller
5. i enklare fall bevilja parkeringstillstånd för handikappade.

Samtjänsten får dock inte omfatta beslut om att till någon del avslå eller avvisa en framställning, beslut om att återkalla ett tillstånd eller något annat gynnande beslut, rättelse eller omprövning av beslut, eller beslut om återkrav av en utbetald förmån.