

## Bilaga 7:15 till kommunstyrelsens protokoll den 9 april 2003, § 16

PM 2003 RI (Dnr 225-559/2003)

### Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet (Ds 2003:2)

Remiss från Socialdepartementet

Remisstid 27 mars 2003

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande  
Som svar på remissen från Socialdepartementet överlämnas och återopas denna promemoria.

**Föredragande borgarrådet Annika Billström** anför följande.

#### *Ärendet*

Socialdepartementet har berett Stockholms stad möjlighet att lämna yttrande över departementspromemorian "Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet". Sammanfattning i *bilaga*. En arbetsgrupp inom regeringskansliet har haft i uppdrag att ta fram ett förslag i denna fråga. Riksdagen har i tidigare sammanhang uttalat att det är angeläget att en finansiell samordning kommer till stånd i syfte att förbättra samarbetet mellan berörda myndigheter vid rehabilitering av människor med en komplex problematik, där insatser från olika myndigheter krävs. Möjligheterna till samverkan enligt nu gällande riktlinjer för samverkan inom rehabiliteringsområdet (Frisam) skall finnas kvar. Detta innebär att den finansiella samordningen skall vara frivillig.

Finansiell samordning föreslås kunna ske mellan en försäkringskassa, ett landsting, en länsarbetsnämnd samt en eller flera kommuner eller kommundelar. 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 kunna uppnå förmåga att försörja sig genom eget arbete.

I promemorian föreslås att ett fristående samordningsorgan, i form av ett särskilt inrättat samordningsförbund där samtliga samverkansparter är representerade, får i uppgift att bl.a. besluta om mål och riktlinjer för den finansiella samordningen samt finansiera insatser i enlighet med detta syfte. Samordningsorganet skall dock inte vidta åtgärder som innefattar myndighetsutövning.

#### *Remisser*

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret för yttrande.

Stadsledningskontoret avstyrker förslaget till finansiell samordning och menar att det måste finnas andra metoder för att åstadkomma en förbättrad samordning av samhällets insatser inom rehabiliteringsområdet.

#### *Mina synpunkter*

Att så många människor i dag är långtidssjukskrivna utgör ett stort samhällsekonomiskt problem. Till detta kommer att långvarig sjukskrivning och bortovaro från arbetslivet

och arbetsgemenskapen oftast har sin grund i en medicinsk problematik samt även innebär ett ekonomiskt avbräck för den enskilde individen. Det är givetvis angeläget att komma till rätta med de höga sjukskrivningstalen. Flera förslag har också tagits fram från regeringens sida.

Många av dem som är sjukskrivna är föremål för olika rehabiliteringsinsatser. Det handlar om människor som har en komplex problematik, t.ex. i form av ett funktionshinder. Inte sällan bottnar en sjukskrivning eller grunden för en sjukersättning i en kombination av medicinska, psykiska, sociala och arbetsmarknadsrelaterade problem. Olika myndigheter kan samtidigt vara inkopplade i insatserna runt en och samma individ. Det är givetvis angeläget, ur effektivitetssynpunkt och sett från den enskilde individens perspektiv, att dessa insatser samordnas för ett lyckat resultat.

Under 1990-talet har ett antal försöksverksamheter bedrivits med samverkan kring rehabiliteringsinsatser. Det är mycket viktigt att bygga vidare på erfarenheterna från dessa försök. De har visat att det också är viktigt med en finansiell samordning. En samverkan kring de faktiska, individuellt riktade rehabiliteringsinsatserna bör kunna underlättas om en finansiell samordning också kan erhållas. Därför måste frågan om formen för det ekonomiska samarbetet lösas. Jag menar emellertid, i likhet med vad stadsledningskontoret anför, att den bästa lösningen för att åstadkomma en finansiell samordning inte kan vara att tillskapa nya, administrativa överbyggnader i form av s.k. samordningsförbund. Det borde gå att finna andra, mindre otypliga sätt att finansiellt samordna inblandade parter insatser.

Jag föreslår kommunstyrelsen besluta följande

Som svar på remissen från Socialdepartementet överlämnas och åberopas denna promemoria.

Stockholm den 28 mars 2003

ANNIKA BILLSTRÖM

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

**Reservation** anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin* och *Sten Nordin* (båda m) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta  
att som svar på remissen anför följande.

Det är oerhört angeläget med finansiell samordning mellan i första hand sjukvård och socialförsäkring. Det är väsentligt att förbättra möjligheterna till finansiell samordning för att förbättra samarbetet mellan berörda myndigheter vid bl a rehabilitering. Det är orimligt som det är i vissa landsting med långa sjukskrivningar på grund av att patienter väntar på operation eller behandling. Finansiell samordning gör att patienter lättare får vård eller rehabilitering i tid. Vården måste kunna ske hos privata vårdgivare, andra landsting eller utomlands. Den finansiella samordningen måste utformas så att den underlättar och inte hindrar köp av vård på många håll.

För att underlätta och möjliggöra samordning av rehabilitering och sjukvård är det viktigt att staten tillskjuter resurser till Försäkringskassan.

Det är beklagligt att det i departementspromemorian föreslås så mycket begränsningar för den finansiella samordningen. Det vore bättre att aktörer på den lokala nivån gavs möjlighet att själva avgöra hur bl a finansieringen ska lösas. Målgruppen för samordningen begränsas

dessutom, endast de med så sammansatta problem att de behöver samordnade insatser från flera statliga och kommunala instanser ingår. Det hade varit bättre om lokala behov och förutsättningar fått styra detta. Vi ser dock förslaget som ett första steg mot en kommande utveckling där en mer fullständig samordning kan tillåtas mellan sjukvård och socialförsäkring.

I Stockholms läns landsting har under moderat ledning olika projekt genomförts där en samordning skett med statliga ekonomiska insatser och landstingets sjukvård. Det finns stora möjligheter till fortsatt samverkan genom att genomföra finansiell samordning mellan sjukvårdens beställarorganisation och sjukförsäkringen i Stockholms län.

En finansiell samordning mellan sjukvård och socialförsäkring skulle kunna leda till;

- ? förbättrad vård för den enskilde patienten (korta vårdköer och rehabilitering)
- ? minskad ohälsa (lägre sjukfrånvaro och färre förtidspensionärer)
- ? mer resurser till sjukvården (aktiva vård- och behandlingsinsatser)
- ? lägre kostnader för socialförsäkringen.”

Samarbete har redan inletts mellan Stockholms läns landsting Försäkringskassan i Stockholms län om en gemensam rehabiliteringsgaranti. Garantin syftar till att ge den enskilde rätt till utredning/bedömning av behovet av rehabilitering samt rehabiliteringsinsatser inom en viss tid.

**Reservation** anfördes av borgarrådet *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta

att som svar på remissen från socialdepartementet överlämna följande yttrande.

Folkpartiet anser att det är viktigt med en finansiell samordning mellan framförallt sjukvård och socialförsäkring. Samarbete med andra myndigheter och organisationer är även viktiga. Den finansiella samordningen skall syfta till att samordna samhällets insatser så att hjälp snabbt kan ges till den enskilde. De gemensamma resurserna används då till aktiva insatser istället för till passiv sjukskrivning eller arbetslöshet.

Erfarenheterna från olika försöksverksamheter med finansiell samordning är mycket goda. Samordningen har visat sig vara till fördel för såväl den enskilde som för samhället. Försöksverksamheter har visat att man efter fem års försöksverksamhet i genomsnitt sparade 16 procent av alla sjukförsäkringskostnader i fyra försöksområden. Det är därför positivt att regeringen efter lång tankemöda kommit till ett förslag om finansiell samordning. Tyvärr lämnar förslaget mycket i övrigt att önska.

Enligt vår mening är det mer effektivt om några få parter deltar i den finansiella samordningen, t ex landsting och försäkringskassa. Regeringens förslag innehåller krav på att flera myndigheter (kommun, landsting, länsarbetsnämnd och försäkringskassa) skall medverka. Det finns inga möjligheter i förslaget att genomföra samordningen med mindre konstellationer vilka är rimliga. Förslaget ger vetorätt för varje myndighet mot varje lokalt initiativ. Det ger den enhet som vill sätta hinder för samordningen en orimligt stark position. Vi anser att det är en felaktig utgångspunkt för den finansiella samordningen. Staten skall inte fastställa avgränsningar för vilka grupper eller verksamheter som kan delta i den finansiella samordningen. Lokala behov och förutsättningar måste istället vara styrande.

Regeringens förslag om den finansiella samordningen begränsas till fem procent av de budgeterade kostnaderna för sjukpenning. Det är en för låg nivå. Risken är att verksamheten stryps och reglerna blir ett hinder. En mer offensiv satsning behövs. En rimlig nivå är att initialt kunna använda upp till tio procent av sjukpenninganslaget. Insatserna fastställs utifrån lokala behov. Utvärderingar pekar på att försäkringskassan och kommunen har störst ekonomiska incitament av en finansiell samordning. Därför måste regeringens förslag om att samtliga aktörer skall bidra med lika stora andelar starkt ifrågasättas. Även här måste aktörerna på den lokala nivån själva få avgöra hur finansieringen skall lösas. De statliga medlen skall enligt regeringens förslag tas från sjukpenningen. Det kan minska andra statliga myndigheters t ex arbetsmarknadsenheters motivation att delta.

Enligt regeringens förslag skall målgruppen för samordningen begränsas till personer som har så sammansatta problem att de behöver samordnade insatser från flera rehabiliteringsaktörer. Vi anser att det inte behövs en sådan snäv avgränsning. Förslaget ger inte några möjligheter att samverka utifrån ett befolkningsperspektiv. Lokala behov och förutsättningar måste vara styrande. Det är viktigt att det finns en lokal politisk ledning för samordningen.

Det är angeläget att den finansiella samordningen utvärderas. Därför måste lämpliga utvärderingsverktyg tas fram. En utvärdering måste göras på både central och lokal nivå. Exempelvis kan kostnadsminskningar hos en myndighet upplevas som kostnadsökning hos en annan. Därför behövs en central uppföljning för att följa de samhällsekonomiska effekterna av den finansiella samordningen.

## ÄRENDET

Socialdepartementet har remitterat departementspromemorian *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet (Ds 2003:2)*. Sammanfattning i bilaga.

## REMISSER

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande av den 21 mars 2003 har i huvudsak följande lydelse.

### Stadsledningskontorets synpunkter

Stadsledningskontoret ställer sig bakom målsättningen att försäkringskassa, länsarbetsnämnd, landsting och kommun skall samverka på bästa sätt för att skapa möjligheter för samordnade bedömningar i syfte att den enskilde skall kunna försörja sig genom eget förvärvsarbete. Det gäller särskilt människor som har en kombination av medicinska, psykiska, sociala och arbetsmarknadsrelaterade problem. En kostnadseffektiv användning av resurser främjas helt idealt av att hela kedjan av insatser redan från början planeras av berörda aktörer i form av en gemensam individuell handlingsplan. En samordning på lokal nivå kan bidra till att utveckla välfärden på lokal nivå. Stadsledningskontoret saknar emellertid en djupare analys av de faktorer, som påverkar den enskilde individens välfärd och dennes individuella behov.

Utredningen gör en relativt snäv avgränsning av de grupper, som kan bli föremål för samverkansinsatser. Stadsledningskontoret anser att lokala bedömningar bör vara styrande.

Den ekonomiska ramen med begränsning till fem % av kostnaderna för sjukpenning begränsar enligt stadsledningskontorets mening det faktiska utrymmet för en kraftfull utveckling av den föreslagna modellen. Detta föranleder farhågor för att incitamenten för att gå in i ett samordningsförbund blir relativt svaga.

Stadsledningskontoret vill särskilt framhålla att förslagen i alltför hög grad är inriktade på en anpassning av en befintlig struktur. Utredningen saknar helt resonemang om vad som kan göras ifråga om förebyggande åtgärder och alltså inte bara fokusera på åtgärder i efterhand när en svår problembild redan etablerats.

Stadsledningskontoret vill ifrågasätta villkoret att fyra parter alltid skall behöva ingå i den föreslagna samverkansformen. Det kan mycket väl finnas situationer där två/tre-partssamverkan kan vara ändamålsenlig.

I den centrala frågan om utredningens förslag till organisatorisk struktur är stadsledningskontoret är allt annat än övertygat om styrkan och bärigheten i att bygga upp en helt ny politisk/byråkratisk samverksansstruktur i ett s.k. samordningsförbund. Stadsledningskontoret upplever stark oro inför de vidlyftiga resonemang, som utredningen för om de finansiella transaktionerna inom den finansiella samordningen. Begrepp som fiktiva penningflöden resp. de 72 verifikationerna och olika bokföringsmodeller kan ge ett intryck av att samarbetsparterna skulle sakna förutsättningar för ett förtroendefullt samarbete ovanför snäva byråkratiska gränser. Strävan efter byråkratisk precision kommer också till uttryck i utredningens modelldiskussion om nationell utvärdering.

Det bör enligt stadsledningskontorets mening vara fullt möjligt att skapa effektiva samordningsformer utan en sådan ny struktur med samordningsförbund, styrelse och administrativ underbyggnad under förutsättning att berörda parter erhåller **kraftfulla direktiv** från överordnade instanser om att förverkliga samhällets prioriterade målsättning att så många människor som möjligt skall ges bästa möjliga förutsättningar till egen försörjning. Härom råder mycket betydande politisk enighet. Det är med förvåning som stadsledningskontoret konstaterar att utredningen ser det som ett låst faktum att "försäkringskassans och arbetsförmedlingens lokalkontor inte alltid stämmer överens med indelningen i kommuner eller kommundelar."

Stadsledningskontoret förutsätter att de berörda organen i sin organisatoriska anpassning utgår från som vad gäller Stockholm med en indelning i 18 stadsdelsnämnder. Stadsledningskontoret förutsätter också att effektiva samverkansformer kan etableras med landstinget utan nya administrativa överbyggnader. En tanke kan vara att låta befintliga organ i form av en eller flera arbetsmarknadsnämnder - med representation från berörda parter - att utöva erforderliga samordningsfunktioner. Att etablera den av utredningen föreslagna strukturen förefaller svåröverblickbart och otympligt för Stockholms del. Andra förutsättningar kan gälla i andra delar av landet. Stadsledningskontoret avstyrker således förslaget för Stockholms del om samordningsförbund i fullt medvetande om det skall vara frivilligt att ingå i en finansiell samordning.

Stadsledningskontoret vill poängtera vissa samordningsproblem, som i och för sig kan lösas utan tillskapande av nya organ. Det gäller tex. att utveckla rutiner för samverkan mellan olika myndigheter när det gäller individinsatser. Bristerna är tydligast i bl.a. vårdplaneringen, insatsens utformning och den tidsmässiga koordineringen. Detta kan avhjälpas genom tydliga direktiv. Detta kan ske i samverkan mellan parterna genom tex. en referensgrupp på hög politisk nivå.

## **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 riktstäckande, 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 erfarenheterna 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 iakttagit 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 samarbetet mellan samverkansparterna, t.ex. genom att bistå bedömargrupper som huvudmännen svarar för. Däremot skall samordningsorganet inte besluta om förmåner eller rättigheter för enskilda eller i övrigt vidta åtgärder som innefattar myndighetsutövning.

Samordningsorganet föreslås kunna utgöras av ett särskilt inrättat samordningsförbund, vari samtliga samverkansparter är representerade. Det föreslagna samordningsförbundet kommer att utgöra en ny form av offentligrättslig juridisk person som har egen rättskapacitet. De bestämmelser som gäller för kommunalförbund som är organiserat med förbundsdirektion 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 länsarbetsnämnden får utses antingen person som är ledamot eller ersättare i länsarbetsnämndens styrelse eller person som är anställd vid länsarbetsnämnden. Samordningsförbundets räkenskaper och förvaltning samt styrelsens förvaltning skall granskas av 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.