

Handläggare

Arja Kallo

Telefon: 08-508 35 919

Till

Arbetsmarknadsnämnden

den 21 oktober 2014

Inriktningsbeslut om att ingå i finansiell samordning i Stockholm

Förvaltningens förslag till beslut

1. Arbetsmarknadsnämnden beslutar att för egen del godkänna inriktningen för inrättande av samordningsförbund med finansiell samordning i Stockholms stad, i enlighet med vad som redovisas i detta ärende.
2. Arbetsmarknadsnämnden föreslår att kommunstyrelsen förslår kommunfullmäktige besluta att godkänna föreslagen inriktning för inrättandet av samordningsförbund i Stockholm.
3. Arbetsmarknadsnämnden föreslår att om kommunfullmäktige godkänner inriktningen, ges arbetsmarknadsdirektören och socialdirektören gemensamt i uppdrag att återkomma med förslag till avsiktsförklaring, förbundsordning, organisation och finansiering av samordningsförbund.

Arbetsmarknadsförvaltningen

Utvecklings- och utredningsstaben

Livdjursgatan 4

Box 10014

121 26 Stockholm-Globen

Telefon 08-508 35 919 / 076-12 35 919

arja.kallo@stockholm.se

www.stockholm.se

Thomas Lundberg

Tf. arbetsmarknadsdirektör

Karin Eriksson Bech Utvecklingschef

Sammanfattning

Stockholms stad har från Försäkringskassan fått en förfrågan om att bilda samordningsförbund med finansiell samordning, s.k. FINSAM-samverkan. Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Stockholms läns

landsting är överens om att det finns behov av finansiell samordning inom Stockholms stad och avvaktar stadens beslut i frågan.

Arbetsmarknadsförvaltningen har genomfört en förstudie, för att undersöka förutsättningar för och behov av att ingå ett samarbete med parterna enligt modellen finansiell samordning i Stockholm.

Utredningen har genomförts med finansiering från Järvalyftet/Söderortsvisionen och i samverkan med socialförvaltningen.

Under förstudien har dialoger förts med chefer inom alla stadsdelsförvaltningar, enheten för hemlösa och Jobbtorg Stockholm. Resultaten av dialogerna visar en entydigt positiv inställning till finansiell samordning i Stockholm. Berörda verksamheter inom staden anser att det finns ett stort behov av att vidareutveckla och effektivisera samverkansformerna mellan parterna. Individen kan genom en mer utvecklad samverkan erbjudas individuellt anpassat, samordnat stöd utifrån helhetssyn och i högre grad uppnå egen försörjning.

Andelen personer som står längre från arbetsmarknaden ökar såväl inom stadsdelsförvaltningarnas försörjningsstödsenheter som på Jobbtorg Stockholm. Det finns därför ett ökat behov av samordnade, rehabiliterande insatser och behov av ännu närmare samverkan mellan Jobbtorg Stockholm, stadsdelsförvaltningar, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och landstinget.

Arbetsmarknadsförvaltningen anser att den finansiella samordningen genom samordningsförbund kan ge en möjlighet för alla parter att delta i och bygga mer strukturerade, hållbara samverkansformer och metoder kring individer som har behov av samordnade, rehabiliterande insatser.

Med hänsyn till förberedelsestider hos samtliga samverkande parterna kan samordningsförbundet/ -förbunden starta upp sin verksamhet tidigast i januari 2016.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom utvecklings- och utredningsstaben inom arbetsmarknadsförvaltningen i samverkan med socialförvaltningen. En styrgrupp bestående av chefer för arbetsmarknadsförvaltningen, socialförvaltningen, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Stockholms läns landsting har deltagit i arbetet. Synpunkter har under arbetets gång inhämtats från cheferna inom stadsdelsförvaltningarnas individ- och familjeomsorg, Enheten för hemlösa och Jobbtorg Stockholm.

Bakgrund

Stockholms stad har från Försäkringskassan fått en förfrågan om att bilda samordningsförbund med finansiell samordning, s.k. FINSAM-samverkan.

Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har i sina regleringsbrev¹ från regeringen i uppdrag att medverka i utvecklingen av finansiell samordning och samordningsförbund. Landstinget har ett principiellt beslut² att stödja och medverka i finansiell samordning. Alla dessa parter har samsyn i att det finns behov av finansiell samordning inom Stockholms stad och avvaktar stadens beslut i frågan.

Arbetsmarknadsförvaltningen har på uppdrag av stadsledningskontoret genomfört en förstudie i samverkan med socialförvaltningen, för att undersöka förutsättningar för och behov av att ingå i ett samarbete med parterna enligt modellen finansiell samordning i Stockholm.

Förstudien har finansierats med av kommunstyrelsens särskilt reserverade medel för ytterstadsprojekt, Järvalyftet/Söderortsvisionen.

Samordningsförbund/ FINSAM

Lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (2003:1210) har funnits sedan 1 januari 2004. Lagen gör det möjligt att samverka finansiellt inom välfärds- och rehabiliteringsområdet. Idag finns 84 samordningsförbund som innefattar 230 av landets 290 kommuner.

Finansiell samordning bedrivs mellan Försäkringskassan (FK), Arbetsförmedlingen (Af), landstinget och kommunen. Alla fyra parter måste ingå för att samordningsförbund ska kunna startas och drivas.

Syftet med den finansiella samordningen är att samverka mellan myndigheter för att rehabilitering skall bli effektiv för medborgarna. Insatserna skall avse individer som är i behov av samordnade rehabiliterade insatser och skall syfta till att dessa uppnår eller förbättrar sin förmåga att utföra förvärvsarbete.

Den finansiella samordningen skall bedrivas inom ett samordningsförbund. Ett samordningsförbund kan ses som en struktur för att få samverkan mellan myndigheterna att fungera över tid. Det innebär att verksamheten inte enbart drivs i form av tillfälliga projekt utan mer

¹ Förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan, § 5 samt Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen, § 14

² Strategi för Stockholms läns landstings medverkan i samordningsförbund, § 6 i protokollet HSN 2008-06-17

som en ordinarie samverkansverksamhet. Samordningsförbundet motsvarar kommunalförbund och är en fristående offentligrättslig juridisk person med egen rättskapacitet. Genom egen beslutanderätt får samordningsförbundet legitimitet för att utveckla effektivare arbetssätt. Förbundet omfattas av de lagar och förordningar som gäller för en myndighet. Offentlighetsprincipen och kommunallagens regler gäller, om inget annat föreskrivs i annan lag.

En förbundsordning skall fastställas av de fyra samverkande parterna för att ett samordningsförbund skall anses vara bildat.

Samordningsförbundets uppgifter

Samordningsförbundets uppgifter regleras i lagen om finansiell samordning:

1. Besluta om mål och riktlinjer för den finansiella samordningen
2. Stödja samverkan mellan samverkansparterna
3. Finansiera sådana insatser som avses i 2§³ och som ligger inom de samverkande parternas samlade ansvarsområde
4. Besluta på vilket sätt de medel som står till förfogande för finansiell samordning skall användas
5. Svara för uppföljning och utvärdering av rehabiliteringsinsatserna
6. Upprätta budget och årsredovisning för den finansiella samordningen.

Samordningsförbundet får inte besluta i frågor om förmåner eller rättigheter för enskilda individer eller vidta åtgärder i övriga frågor som innefattar myndighetsutövning eller som avser tillhandahållande av tjänster för enskilda. Samordningsförbundet skall inte finansiera försörjningsstöd eller andra ersättningar som de medverkande parterna beslutar om.

Samordningsförbundet i sig skall inte bedriva några rehabiliteringsverksamheter utan de utförs av de samverkande parterna.

Finansiering av samordningsförbund

För att finansiera ett samordningsförbund skall varje samverkanspart bidra med lika stor andel. Försäkringskassan står dock för statens samlade andel, även för Afs del. Försäkringskassans andel av finansiering är således totalt 50 procent, vilket finansieras med medel från anslaget för "Bidrag för sjukskrivningsprocessen". För närvarande kan Försäkringskassan disponera maximalt 280 mnkr per år för finansiell samordning inom hela landet.

³ Lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (2003:1210)

Kommunen respektive landstinget bidrar med 25 procent av budgeten var. Kommunen kan använda medel för försörjningsstöd eller budgetera medel separat för detta.

Varje part skall bidra med likvida medel. När parterna har fört över medel förfogar samordningsförbundet fritt över hur pengarna skall användas. Det finns ingen koppling mellan vilka insatser förbundet väljer att finansiera och storleken på respektive parts finansiella bidrag. En parts resurstillskott är således inte öronmärkt för de insatser som avser dennes ansvarsområde.

Målgrupp och insatser

Målgruppen för den finansiella samordningen är personer mellan 16-65 år som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser. När lagen om finansiell samordning utformades bedömdes nära fem procent av befolkningen i arbetsför ålder vara i behov av omfattande stöd från flera aktörer för att komma i arbete och egen försörjning. Målgruppen för insatserna kan variera både utifrån lokala behov och över tid. I lagstiftningen har det därför inte gjorts någon precisering av målgruppen.

Den finansiella samordningen gör det möjligt för de samverkande myndigheterna att identifiera individers totala behov av rehabilitering, vilket kan vara svårt för en enskild part. Samordningsförbundet förfogar över gemensamma resurser och fattar beslut om deras fördelning utifrån individers behov. Samordningsförbundet skall också stödja samarbetet mellan de samverkande parternas professioner. Även finansiering av insatser som är av förebyggande karaktär är möjligt.

Exempel på vad samordningsförbundets medel kan användas till anges i lagens förarbeten⁴:

- Kartläggning och analys av flaskhalsar i syfte att skapa en struktur för insatser inom ramen för den finansiella samordningen
- Utveckling av metoder – gemensamma handlingsplaner
- Utbildnings- och informationsinsatser
- Särskilda insatser och projekt såsom kombinerad arbetsträningsverksamhet för långtidsarbetslösa, sjukskrivna eller personer med social-medicinsk problematik

⁴ Regeringens proposition Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet, (Prop. 2002/03:132)

- Förstärka verksamheter med personalresurser såsom arbetsterapeut, kurator eller rehabiliteringssamordnare
- Uppföljning och utvärdering

Ledning av samordningsförbund

Samordningsförbundet leds av en styrelse som i princip motsvarar en kommunstyrelse. Varje förbundsmedlem skall vara representerad i styrelsen med minst en ledamot och en ersättare. Kommunfullmäktige utser kommunens ledamot, ersättare och revisorer. Styrelsen utövar beslutanderätt, förvaltning och verkställighet i förbundet. Styrelsen väljs för fyra år om inte annat anges i förbundsordningen.

Vanligen finns delegation från styrelsen till en av förbundet anställd tjänsteman, förbundschef. Samordningsförbundet har endast arbetsgivaransvar för den personal som krävs för förbundets egen administration.

Beredning av ärenden till samordningsförbundet kan göras antingen genom en i förbundet anställd tjänsteman eller genom ett för parterna gemensamt beredningsorgan.

Beslutsföret och beslutanderätt bestäms i förbundsordningen.

Uppföljning

Samordningsförbundet har ett ansvar för att följa upp och utvärdera den verksamhet förbundet finansierar. För uppföljning både på lokal och nationell nivå används SUS, Sektorsövergripande system för Uppföljning av Samverkan och finansiell samordning. På nationell nivå sker uppföljning och analys i dagsläget främst i samband med Försäkringskassans återslag till regeringen.

Nationella rådet

Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Socialstyrelsen bildar ett nationellt råd för finansiell samordning. Syftet med rådet är att, i enlighet med regeringens intentioner, ge samverkan den legitimitet och förankring som är nödvändig.

Mer information om samordningsförbund finns på hemsidan www.finsam.se.

Erfarenheter av finansiell samordning

De nationella resultaten⁵ av insatser med finansiell samordning från 2013 visar att 31 procent av deltagarna har gått vidare till arbete eller studier direkt efter avslutat insats. Det är en ökning från 11 procent före insats. Samtliga offentliga försörjningskällor har minskat. Mest markant är minskningen för försörjningsstöd som minskat med 16 procent. En annan uppnådd effekt är att personer som inte direkt gått till arbete eller studier ändå har gjort stegförflyttningar och närmat sig arbetsmarknaden.

De fördelar som lyfts fram med finansiell samordning är att individens behov sätts i centrum för samverkan. Samverkan är målet i sig. Helhetssynen på individens situation minskar risken för att individen hamnar i en rundgång mellan olika myndigheter. Samordningsförbundet utgör en gemensam ekonomisk resurs som ger bättre möjlighet att prioritera gemensamma insatser, underlätta och stimulera samarbetet och uppnå en effektiv resursanvändning. Samordningsförbundet kan användas som en arena för att identifiera behov av insatser och kan vara ägare till och driva projekt med finansiering från exempelvis Europeiska socialfonden (ESF).

Riskerna som nämns är att samordningsförbundet självt inte utför insatser, utan endast är till för att underlätta samverkan genom att kanalisera gemensamma finansiella medel. Förbundet kan leda till en ökad administration av samverkan, som eventuellt skulle kunna genomföras utan samordningsförbund.

Att utveckla en väl fungerande samverkan tar tid. Det tar därför tid innan det går att avläsa resultat från samordningsförbundens verksamheter. Ett långsiktigt tänkande krävs för att verksamheten ska kunna utveckla en kvalitet som gör att resultaten blir hållbara. Samtidigt är det av stor betydelse att förbundet har ett tydligt fokus på att det skall bli resultat av insatserna. Genom att redan i inledningen avsätta medel för uppföljning och utvärdering betonas resultatens betydelse.

Ärendet

Förstudiens genomförande

Förstudien har pågått under perioden april – september 2014.

Under förstudien har det anordnats flera informations- och dialogmöten för chefer för individ- och familjeomsorgen inom stadsdelsförvaltningar, socialförvaltningen och Jobbtorg Stockholm, för att diskutera behov av

och förutsättningar för finansiell samordning inom staden. De flesta stadsdelsförvaltningarna, enheten för hemlösa inom socialförvaltningen och Jobbtorg Stockholm har medverkat under dessa möten.

Alla stadsdelsförvaltningar och enheten för hemlösa har även besvarat en enkät. Genom enkäten undersöktes nuvarande samverkansformer, hur dessa fungerar samt inställningen till finansiell samordning och dess eventuella mervärden, risker och farhågor. Enkäten inkluderade även frågor om möjliga prioriterade målgrupper och insatser samt hur samordningsförbund skulle kunna organiseras i Stockholm.

Under förstudien har studiebesök genomförts till samordningsförbund Östra Södertörn, Uppsala och Delta i Göteborg. I studiebesöket till Göteborg deltog flera chefer från försörjningsstödsenheterna.

Förstudien avslutades med en heldagsworkshop där drygt 60 chefer från stadsdelsförvaltningar, Jobbtorg Stockholm, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Stockholms läns landsting deltog. En representant från Nationella rådet, två förbundschefer och stadens juridiska avdelning medverkade. Förutom fördjupad information om finansiell samordning fördes en diskussion om behov av, förutsättningar för och organisering av finansiell samordning i Stockholm.

Stadens juridiska avdelning har konsulterats under arbetets gång.

Styrgruppen för uppdraget har haft regelbundna möten under förstudiens gång.

Resultat av förstudien

Alla stadsdelsförvaltningar, enheten för hemlösa och Jobbtorg Stockholm har idag mer eller mindre strukturerade samverkansformer med Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och landstinget. Det finns dock stora lokala variationer i hur samverkan mellan parterna fungerar, från att samverkan upplevs som välfungerande med alla parter till att någon part inte deltar alls i samverkan. Faktorer som kan påverka om och hur samverkan fungerar är t.ex. om det finns ekonomiska incitament för de samverkande parterna eller huruvida det finns en struktur och systematik för samverkan eller ej.

Alla förvaltningar anser att samverkansformer mellan parterna behöver förbättras för att individer skall kunna få ett bättre samordnat stöd. I stort sett alla förvaltningar är därför positiva till finansiell samordning i Stockholm. De största förbehållen som lyfts fram är finansieringen. Det finns en oro att finansieringen kommer att drabba budgeten för försörjningsstödet. Förvaltningarna framför att, när finansieringen av samordningsförbund planeras, bör det beaktas att det tar tid att utveckla

samverkansformer. Det kommer därför att dröja innan samordningen ger ekonomiska effekter i verksamheten.

Det som förvaltningarna önskar uppnå med finansiell samordning är:

- en förbättrad och strukturerad samverkan mellan parterna, att varje myndighets ansvar tydliggörs med individen i fokus. Att få till en gemensam plattform med samma mål, effektivare samordnade insatser och smidigare finansiering.
- en samsyn kring individen och en hållbar planering utifrån helhetssyn för att undvika långtidsberoende av försörjningsstöd, kunna lotsa individen rätt, hitta rätt ekonomisk ersättning så att individen kan uppnå ökad förmåga till självförsörjning och minskat utanförskap.

De målgrupper som förvaltningarna ser som aktuella för den finansiella samordningen är bland annat:

Personer

- som är eller riskerar att bli långtidsarbetslösa
- som är långvarigt sjuka med/utan sjukpenning
- med utredda/outredda funktionsnedsättningar
- som är föräldrar med hemmavarande barn, som har haft försörjningsstöd under en längre tid
- som är unga vuxna upp till 30 år, med psykosocial problematik

De aktiviteter och insatser som förvaltningarna ser att samordningsförbund skulle kunna bidra med är:

- att stimulera och stödja den befintliga samverkan och bistå till att skapa mer strukturerade och hållbara samverkansformer, exempelvis genom multimodala team, samlokalisering mm.
- på sikt även driva samverkan mer aktivt där det behövs, driva projekt/verksamheter och initiera insatser där nya behov uppstår
- gemensamma kompetens- och kunskapshöjande insatser för parterna inom förbundet

De risker och farhågor som förvaltningarna lyfter fram med finansiell samordning är:

- att finansieringen av förbundet kommer att drabba budgeten för försörjningsstödet om det inte avsätts extra medel till detta
- stadens storlek, komplexitet och organisation där gränserna för de samverkande parterna inte sammanfaller. Hur hitta ett ändamålsenligt och effektivt sätt att organisera samordningsförbund i Stockholm och samtidigt värna om det

lokala perspektivet som är en viktig del i den finansiella samordningen?

- att det kommer ytterligare en instans/myndighet som kan ha egen agenda
- att det uppstår projekt som inte implementeras eller att aktiviteterna inte blir effektiva

Idag har berörda parter olika typer av samverkansformer inom s.k. kluster som finns runt varje jobbtorg. I enkäten ställdes en fråga om inställningen till att bedriva finansiell samordning med utgångspunkt i de befintliga klustren. Alla förvaltningar är positiva till detta då klustren redan idag utgör basen för samarbete mellan aktuella parter. Inom klustren finns bra områdeskunskap, närhet till basverksamheterna. Klustren arbetar nära medborgarna samtidigt som de, genom att flera stadsdelar ingår i samma kluster, omfattar större volymer av personer som kan vara aktuella för insatser i samverkan.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Alla stadsdelsförvaltningar, enheten för hemlösa och Jobbtorg Stockholm har medverkat under förstudien genom att delta i informations- och dialogmöten och/eller besvarat en enkät om förutsättningar för och behov av finansiell samordning i Stockholm.

Resultaten av dialogerna visar en entydigt positiv inställning till finansiell samordning genom ett eller flera samordningsförbund i Stockholm. Berörda verksamheter inom staden anser att det finns ett stort behov av att vidareutveckla och effektivisera samverkansformerna mellan staden, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och landstinget. Individen kan genom en mer utvecklad samverkan erbjudas individuellt anpassat stöd utifrån helhetssyn och i högre grad uppnå egen försörjning genom förvärvsarbete eller, när förvärvsarbete inte är möjligt, erhålla rätt ersättning och stöd från rätt myndighet.

Inom Jobbtorg Stockholm har det under senaste två åren skett en tydlig förskjutning till allt fler aspiranter som står längre bort från arbetsmarknaden. Trenden visar att den målgrupp som kallas för Resurs, som har försörjningsstöd av delvis andra skäl än arbetslöshet, ökar. Inträdet på arbetsmarknaden försvåras p.g.a. ohälsa, utredda/outrredda funktionsnedsättningar och/eller socialmedicinska försörjningshinder. Arbetsmarknadsförvaltningen ser därför ett ökat behov av samordnade, rehabiliterande insatser och ännu närmare samverkan mellan Jobbtorg Stockholm, stadsdelsförvaltningar, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och landstinget.

Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har i sina regleringsbrev från regeringen i uppdrag att stödja utvecklingen av finansiell samordning och

samordningsförbund. Landstinget har ett principiellt beslut att stödja och delta i finansiell samordning. Dessa tre parter har en samsyn i att det finns behov av finansiell samordning inom Stockholms stad och avvaktar stadens beslut i frågan.

Vidareutveckling av samverkansformer försvåras oftast p.g.a. parternas ekonomiska förutsättningar och att ekonomiska incitament saknas för någon av parterna. Arbetsmarknadsförvaltningen ser den finansiella samordningen som en möjlighet för alla parter att delta i och bygga mer strukturerade, hållbara samverkansformer och metoder kring individer som har behov av samordnade insatser.

Den samverkansparten som lägger in minst medel styr den totala budgetens storlek för samordningsförbundet. I samtal med andra samordningsförbund i landet har det framkommit att det är möjligt att även med mindre budget driva effektivare samverkansformer.

Under förutsättning att kommunfullmäktige fattar ett beslut om att ingå ett samarbete enligt modellen finansiell samordning genom samordningsförbund i Stockholm behöver utredning tillsammans med de samverkande parterna påbörjas kring:

- organisation för samordningsförbund i Stockholm
- finansiering av förbundet/förbunden
- risk- och konsekvensanalyser
- utformning av avsiktsförklaring och förbundsordning

Det är viktigt att skapa ändamålsenlig, effektiv och hållbar organisation för finansiell samordning i Stockholm. Det är även viktigt att beakta att den finansiella samordningen bygger på att det finns ett lokalt inflytande och lokala behov över de frågor kring vilka man skall samverka, så att avsedda effekter kan uppnås.

När de samverkande parterna är överens om organisationen, finansieringen, avsiktsförklaringen och förbundsordningen behöver den beslutas av alla samverkande parter. Beslutsprocessen kan ta olika lång tid hos respektive part, där landstinget har den längsta beslutsprocessen om ca sex månader.

Parallellt med utredningen behöver kunskapen om finansiell samordning fördjupas och information spridas till chefer och medarbetare hos alla berörda parter. Förberedande diskussioner om möjliga insatser och aktiviteter inom ramen för finansiell samordning behöver påbörjas mellan parterna.

Med hänsyn till förberedelsetiden kan samordningsförbundet/ -förbunden starta upp sin verksamhet tidigast i januari 2016.

