

Svar på ISF-rapport

Rapport 2019:4 – Gör samordningsförbund någon skillnad? En analys av samordningsförbund under perioden 2005-2010

Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har på uppdrag av regeringen analyserat om kommuner som är med i ett samordningsförbund utvecklas annorlunda jämfört med kommuner som inte är med i ett förbund.

Effekterna som påtalas i rapporten överensstämmer med resultat från andra utvärderingar och ger ny kunskap om finansiell samordning genom samordningsförbund¹.

I rapporten lämnas en rekommendation till regeringen att ge Försäkringskassan i uppdrag att tillsammans med berörda parter utveckla uppföljningssystemet SUS². Rekommendationen är liknande den rekommendation som ISF lämnade i sin första rapport om utvärderingen av samordningsförbund. Försäkringskassan hänvisar därför till vårt tidigare svar.

Försäkringskassan noterar att felaktigheter i rapporten som vi tidigare har påtalat för ISF under faktagranskningen inte har åtgärdats. Försäkringskassan lämnar därför på nytt synpunkter om detta samt lyfter delar av ISF:s rapport som vi önskar nyansera:

- Försäkringskassan delar inte ISF:s tolkning att samordningsförbund har som uppdrag att verka för att målgruppen hamnar i rätt ersättningsform.
- Försäkringskassans vill förtydliga att vårt uppdrag är att bedöma personers förmåga att arbeta, inte att bedöma sjukdomen i sig som ISF uttrycker det.
- Försäkringskassan anser att ISF:s jämförelse mellan statens tilldelning av medel till samordningsförbund och hur stor del av sjukpenninganslaget som avsatts för samverkan 2005-2011 är missvisande.

¹ Inspektionen för socialförsäkringen. *Rapport 2015:1, Effekter av intensifierad handläggning för långtidssjukskrivna. En utvärdering av Försäkringskassans Pila-projekt.* och Socialförsäkringsrapport 2017:5 *Effektutvärdering av insatser för unga med aktivitetsersättning.* Utvärderingen av Pila-projektet konstaterade att projektet bidrog till att tillvarata arbetsförmågan bland långtidssjukskrivna och att fler av dem som deltog i Pila gick över till sjuk- och aktivitetsersättning. Resultatet i effektutvärderingen av insatser för unga med aktivitetsersättning överensstämmer med ISF:s resultat att fler män än kvinnor kommer i arbete efter avslutad insats.

² Sektorsövergripande system för uppföljning av samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.

- Försäkringskassan menar att en del av de brister med uppföljningssystemet SUS som ISF pekar på, delvis ligger utanför utformandet av systemet och kan därför inte lösas enbart genom att utveckla SUS.

Försäkringskassans svar på ISF:s rapport

ISF har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera samordningsförbundens organisering och verksamhet. Uppdraget är uppdelat i tre delar som redovisas var för sig.

Det här är Försäkringskassans svar på ISF:s andra rapport som beskriver effekterna av samordningsförbundens verksamhet på kommunnivå. Svaret behandlar rapporten i sin helhet och rekommendationen till regeringen. Försäkringskassan har under faktagranskningen av rapportutkastet uppmärksammat ISF på felaktigheter i rapporten, men alla fel har inte omhändertagits. Försäkringskassan lämnar därför också kommentarer i syfte att korrigera fel samt nyansera delar av rapporten.

ISF:s granskning av den finansiella samordningen genom samordningsförbund tillför ny kunskap. Bristen på kunskap om vilka effekter som uppnås via samordningsförbund har påtalats under flera år³.

Försäkringskassan ser att ISF:s slutsats om effekterna av samordningsförbundens finansiering överensstämmer med resultat från andra utvärderingar⁴. Effekterna syns på att andelen personer med sjukpenning minskar och att andelen personer med sjuk- och aktivitetsersättning samt män som går från arbetslöshet till arbete ökar. Vi ser med tillförsikt fram emot den tredje rapporten om effektutvärdering av samordningsförbundens finansiering av individuella insatser.

³ *Fyra år med Finsam (2008:7)*, Statskontoret 2008, *Effekter av Finsam? (2008:16)*, Statskontoret 2008, *Samverkan inom socialförsäkringen - En sammanställning av uppföljnings- och utvärderingsrapporter inom verksamheter finansierade med samverkansmedel (2010-2)*, Inspektionen för socialförsäkringen 2010, *Finsam – en uppföljning av finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser*, Riksdagen 2015.

⁴ *Effekter av intensifierad handläggning för långtidssjukskrivna. En utvärdering av Försäkringskassans Pila-projekt (2015:1)*, Inspektionen för socialförsäkringen 2015. *Effektutvärdering av insatser för unga med aktivitetsersättning (2017:5)*, Försäkringskassan 2017. Utvärderingen av Pila-projektet konstaterade att projektet bidrog till att tillvarata arbetsförmågan bland långtidssjukskrivna och att fler av dem som deltog i Pila gick över till sjuk- och aktivitetsersättning. Resultatet i effektutvärderingen av insatser för unga med aktivitetsersättning överensstämmer med ISF:s resultat att fler män än kvinnor kommer i arbete efter avslutad insats.

Samordningsförbundens uppdrag

ISF menar att det är svårt att avgöra vad som ska räknas som ett lyckat utfall i en utvärdering av samordningsförbunden och hänvisar till att förbunden har ett dubbelt uppdrag: personerna som får del av insatser finansierade av förbunden ska närma sig arbetsmarknaden och en egen försörjning, men också hamna i ”rätt” åtgärd.

Försäkringskassan delar inte ISF:s tolkning av samordningsförbundens uppdrag. Målgruppen för den finansiella samordningen är individer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser i syfte att uppnå eller förbättra sin förmåga att utföra förvärvsarbete⁵. Det framgår inte av finsamlagen eller förarbetena att samordningsförbund ska verka för att målgruppen hamnar i ”rätt” åtgärd som exempelvis provning av sjukpenning, sjukersättning eller ekonomiskt bistånd. Försäkringskassan anser däremot att det kan vara ett resultat av den finansiella samordningen.

Försäkringskassans uppdrag

ISF skriver att regeringen under de senaste åren uppmärksammat att personer som befinner sig i olika trygghetssystem kan hamna mellan stolarna. Som exempel anger ISF att Försäkringskassan bedömer att en person är för frisk för att få rätt till ersättning från sjukförsäkringen.

Försäkringskassan vill påtala att det är en felaktig beskrivning av vårt uppdrag. Försäkringskassan har till uppgift att bedöma personers förmåga att arbeta, inte att bedöma personers hälsotillstånd.

Statliga medel till samordningsförbund

Försäkringskassan är kritisk till att ISF jämför statens tilldelning av medel till samordningsförbund med hur stor del av sjukpenninganslaget som avsatts för samverkan totalt under åren 2005-2011. Detta kan tolkas som att medlen för samverkan endast skulle gå till samordningsförbund när de i själva verket var avsedda fler samverkansformer⁶. ISF:s slutsats att Försäkringskassan fram till år 2011 betalat ut ett lägre belopp till samordningsförbund än vad som var möjligt att använda enligt regleringsbrev blir därför missvisande.

Slutsatsen att statens avsatta medel till samordningsförbund har minskat över tid blir också missvisande i relation till ISF:s första rapport⁷. I den rapporten menar ISF att den totala mängden medel till samordningsförbunden ökat över tid. Att ISF kommer fram till olika slutsatser blir motsägelsefullt.

Det korrekta är att den statliga tilldelningen av medel till samordningsförbunden har ökat över tid samtidigt som samordningsförbundens budget per invånare i åldern 19–64 år har minskat, vilket också ISF framför i rapporten.

⁵ 2 § lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

⁶ Försäkringskassans regleringsbrev för åren 2005-2011.

⁷ Rapport 2019:1 *Samordningsförbundens organisering och verksamhet* och Rapport 2019:4 *Gör samordningsförbund någon skillnad? En analys av samordningsförbund under perioden 2005-2010*.

Generella synpunkter på avsnittet om statliga medel

Försäkringskassan önskar nyansera och korrigera delar i rapporten som handlar om den statliga tilldelningen av medel till samordningsförbund.

- För åren 2008–2011 menar ISF att de avsatta medlen för samordning inte ökade trots att fler samordningsförbund och framförallt att fler kommuner hade tillkommit. Försäkringskassan noterar att de statliga medlen till samordningsförbund de facto ökade under dessa år. ISF:s redovisning över utvecklingen av samordningsmedlen saknar betydelse i detta sammanhang och jämförelsen blir därför osammanhängande.
- År 2012 är första gången som regeringen öronmärkte medel till samordningsförbund. ISF:s uppgift att medel till samordningsförbund har öronmärkts före 2012 är alltså inte korrekt.
- För år 2016 anger ISF att 400 miljoner kronor avsatts för samverkan genom samordningsförbund. Den korrekta siffran enligt Försäkringskassans regleringsbrev är 339 miljoner kronor.
- ISF anger att fram till år 2016 baseras statens del av samordningsförbundens budget på befolkningsunderlaget. Denna uppgift är felaktig. Fram till år 2016 har den statliga tilldelningen utgått från vad förbund ansökt om och vad kommun och region kunnat matcha. Det är först år 2016 som den statliga medelstilldelningen utgår från fördelningsmodellen där befolkningsunderlag är en variabel⁸.

Som Försäkringskassan påpekat i sitt svar på ISF:s första rapport är samordningsförbund inte ensamt ansvariga för att täcka behoven av stöd till individer med samordnade behov⁹. Det finns fler samverkansformer än finansiell samordning genom samordningsförbund, vilket också är det samordningsmedlen varit avsedda för.

Uppföljningssystemet SUS

Slutligen vill Försäkringskassan kommentera några av de uppgifter om SUS som förekommer i rapporten.

- ISF skriver att för år 2016 fanns 17 313 individer registrerade som deltagare i individinriktade insatser i SUS. Försäkringskassan noterar att i summan som ISF anger saknas deltagare registrerade i volyminsatser.¹⁰ Det korrekta antalet är 31 973 deltagare. Här ingår deltagare i volyminsatser, anonyma deltagare samt deltagare registrerade med personuppgifter.

⁸ Försäkringskassan fattar beslut om Fördelningsmodell avseende medelstilldelning för finansiell samordning genom samordningsförbund den 30 januari 2015. Modellen började gälla från och med medelstilldelningen 2016. Försäkringskassans beslut Dnr 026803-2014.

⁹ Svar på ISF-rapport 2019:1 Samordningsförbundens organisering och verksamhet. Försäkringskassan 2019. Dnr 019583-2017.

¹⁰ Resultat av finansiell samordning - avser perioden helåret 2016. Nationella rådet 2017.
<http://www.finsam.se/wps/wcm/connect/Finsam/7e68353b-2c33-475c-ad72-683c98530332/resultat-av-finsam-helaret-2016.pdf?MOD=AJPERES&CVID=>

ISF anger vidare att 15 procent av deltagarna inte gett sitt samtycke till registrering av personuppgifter. Försäkringskassan vill förtydliga att det inte enbart handlar om att personerna inte samtyckt till registrering utan här ingår även deltagare med skyddad identitet.¹¹

- ISF pekar på att alla samordningsförbund inte använder SUS och att en del deltagare registreras utan personuppgifter och menar på att verktyget SUS brister. Försäkringskassan önskar poängtera att bristerna snarare handlar om att systemet inte används fullt ut och att registreringen är ofullständig. Dessa brister ligger delvis utanför utformandet av SUS och kan inte enbart adresseras genom att utveckla uppföljningssystemet.

ISF:s rekommendationer till regeringen

Inspektionens rekommendation: Regeringen bör ge Försäkringskassan i uppdrag att i samråd med samordningsförbunden och samverkansparterna utveckla och anpassa uppföljningssystemet SUS så att de uppgifter som samordningsförbunden samlar in och registrerar i SUS är heltäckande och relevanta för framtida uppföljningar och utvärderingar. Utvecklingen och anpassningen av SUS ska både möjliggöra för de enskilda samordningsförbunden att följa upp den verksamhet som de finansierar och även möjliggöra nationella uppföljningar och utvärderingar.

Försäkringskassan har i svaret på ISF:s första rapport om samordningsförbunden organisering och verksamhet redogjort för vår synpunkt på denna rekommendation. Försäkringskassan hänvisar till vårt tidigare svar och understryker att vi inte har någon möjlighet att hantera ytterligare uppdrag att utveckla systemet SUS före sommaren 2021 med hänsyn till andra pågående IT-satsningar.

Beslut i detta ärende har fattats av Ulrika Havossar i närvaro av avdelningscheferna Sture Hjalmarsson, Marie Axelsson och Gabriella Bremberg, verksamhetsområdescheferna Peter Andrén och Stefan Blom samt verksamhetsutvecklaren Malin Lundblad, den senare som föredragande.

Ulrika Havossar

Malin Lundblad

¹¹ Se föregående fotnot.