

Förslag till försöksverksamhet:

Breddad finansiell samordning för komplexa samhällsutmaningar: försök med samordningsförbund och befintliga statsbidrag

Kontaktuppgifter

Organisation (kommun, region, myndighet, annan aktör)

Vinnova

(Dialog har förts med Folkhälsomyndigheten, Nationella Nätverket för Samordningsförbund, Statskontoret och innovationsprogrammet SustainGov.)

Kontaktperson (namn)

Jonas Gumbel, Vinnova

E-postadress

jonas.gumbel@vinnova.se

Telefonnummer

08-4733262

Om försöksverksamhet

Vilket område gäller försöket? (ex. samhällsbyggnad, socialtjänst, vård, transport, äldreomsorg)

Försöket gäller finansiell och organisatorisk samordning inom komplexa samhällsutmaningar som berör flera kommunala, regionala och statliga ansvarsområden. Det kan exempelvis omfatta förebyggande och tidiga insatser inom socialtjänst, hälso- och sjukvård, skola, arbetsmarknad, folkhälsa och brottsförebyggande arbete. Möjliga försöksområden kan vara barn och ungas psykiska hälsa, skolnärvaro och fullföljda studier, förebyggande av socialt utanförskap eller andra samhällsutmaningar där flera offentliga aktörer behöver agera gemensamt och långsiktigt. Den närmare tematiska inriktningen bör fastställas genom urvalet av försöksmiljöer och utifrån vilka statliga satsningar och statsbidrag som är möjliga att ansluta till försöket. Avsikten är således inte i första hand att på förhand låsa försöket till ett enda sakområde, utan att pröva en modell för finansiell samordning som kan användas inom ett begränsat antal tydligt avgränsade komplexa samhällsutmaningar.

Vad ska testas och varför?

Vi föreslår en tidsbegränsad försöksverksamhet där ett antal samordningsförbund får möjlighet att, tillsammans med staten, kommuner och regioner, finansiellt samordna långsiktiga och förebyggande insatser inom bredare komplexa

samhällsutmaningar än vad nuvarande lagstiftning medger.

Den rättsliga kärnan i försöket är att utvalda samordningsförbund genom en tidsbegränsad försöksförfattning får ett vidare ändamål, en vidare målgrupp och möjlighet till en bredare krets av statliga finansierande och samverkande aktörer än vad lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser medger i dag. Försöket kan således inte genomföras fullt ut inom gällande regelverk. Det som ska prövas är inte enbart en ny verksamhet eller ett behov av finansiering, utan om tillfälliga avsteg från befintliga regler kan ge kommuner, regioner och staten bättre förutsättningar att gemensamt hantera komplexa samhällsutmaningar.

Samordningsförbunden utgör redan en etablerad struktur för finansiell samordning mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommuner och regioner.

Nuvarande regler innebär emellertid att insatserna ska riktas till personer som behöver samordnade rehabiliteringsinsatser och syfta till att de ska uppnå eller förbättra sin förmåga att utföra förvärvsarbete. Många komplexa samhällsutmaningar har samma grundläggande samordningsproblem som samordningsförbunden är skapade för att hantera:

- * flera offentliga aktörer behöver agera tillsammans
- * kostnader och framtida nyttor uppstår hos olika aktörer
- * förebyggande kostnader uppstår tidigt medan effekterna visar sig senare
- * finansieringen är uppdelad mellan organisationer och sakområden
- * ingen enskild aktör har ansvar eller ekonomiska incitament att finansiera helheten.

Nuvarande avgränsning innebär att samordningsförbundens organisatoriska och finansiella kapacitet inte fullt ut kan användas för exempelvis tidiga insatser för barn och unga, förebyggande av psykisk ohälsa, fullföljda studier, social inkludering eller andra lokalt prioriterade komplexa samhällsutmaningar.

Om ingen förändring görs kommer samordningsförbundens etablerade kapacitet för gemensam finansiering även fortsättningsvis att vara begränsad till nuvarande målgrupp, ändamål och krets av samverkande parter. Andra komplexa samhällsutmaningar behöver då även fortsättningsvis hanteras genom separata statsbidrag, projektorganisationer och tillfälliga samverkansstrukturer. Det medför risk för kortsiktighet, överlappande administration och bristande helhetssyn. Det innebär också att förebyggande insatser kan utebli eller genomföras i för liten omfattning när finansieringsansvaret ligger hos en aktör medan nyttorna uppstår senare eller hos andra offentliga aktörer.

Försöket bör även pröva om befintliga statsbidrag och andra statliga satsningsmedel kan användas mer samlat, långsiktigt och utfallsorienterat genom samordningsförbundens struktur. Staten finansierar redan ett stort antal insatser

inom komplexa samhällsområden. Problemet är därför inte alltid att statliga medel helt saknas, utan även hur finansieringen är organiserad. Statsbidrag är ofta tidsbegränsade, knutna till specifika aktiviteter eller mottagare och följs upp utifrån genomförda aktiviteter och redovisade kostnader snarare än gemensamma och långsiktiga utfall.

Analysen inom regeringsuppdraget om utfallsfokuserade arbetssätt och investeringsmodeller (S2024/01659) visar att det finns relevanta statsbidrag inom prioriterade områden, men att de ofta är ettåriga eller tidsbegränsade och att återrapporteringen huvudsakligen är inriktad på genomförande. Detta begränsar möjligheten till systematisk uppföljning, lärande och utfallsbaserade arbetssätt. Myndigheter eller departement som disponerar statsbidrag inom ett komplext samhällsområde skulle genom försöket kunna använda samordningsförbundens struktur som en alternativ kanal eller genomförandeplattform för hela eller delar av en befintlig satsning. Det skulle kunna innebära att en bidragsgivande myndighet:

- * avsätter en del av ett befintligt statsbidrag för försöksverksamheten
- * anger den nationella inriktningen och vilka övergripande utfall som eftersträvas
- * låter ett eller flera samordningsförbund samla berörda lokala och regionala aktörer
- * möjliggör att statsbidraget kombineras med kommunal, regional eller annan statlig finansiering
- * följer upp satsningen utifrån gemensamma utfall och lärande.

Försöket behöver pröva flera modeller. Statsbidrag kan exempelvis kanaliseras direkt till ett samordningsförbund, fördelas till en av förbundets medlemmar men ingå i en gemensam försöksportfölj, eller samordnas med andra finansieringskällor utan att de formellt slås samman. Syftet är inte att olika anslagsändamål ska blandas samman. Medlen ska fortsatt användas för de ändamål som staten har beslutat. Det som ska prövas är om finansieringen kan samordnas på genomförandenivå så att flera aktörer och finansieringskällor bidrar till en gemensam problemanalys, förändringslogik och uppföljning.

Försöket bör ge kunskap:

1. om samordningsförbundens modell kan användas för fler målgrupper och samhällsutmaningar än arbetslivsinriktad rehabilitering
2. om befintliga statsbidrag kan användas mer samlat, flerårigt och utfallsorienterat
3. om hur finansiering från olika statliga myndigheter eller politikområden kan samordnas kring gemensamma utfall
4. om hur statliga medel kan kombineras med kommunal och regional medfinansiering

5. om hur nationell riktning kan kombineras med lokal och regional behovsanpassning
6. om hur finansiering och styrning kan stödja prevention och långsiktighet
7. om gemensam uppföljning kan minska fragmentering och skapa bättre kunskap om effekterna av statliga satsningar
8. om vilka befintliga statsbidrag som kan användas inom nuvarande regler och vilka som kräver ändrade villkor
9. om när kompletterande statliga försöksmedel behövs och när befintliga finansieringsflöden är tillräckliga
10. om hur fungerande arbetssätt kan integreras i ordinarie verksamhet och spridas till fler kommuner, regioner och samordningsförbund.

För staten skulle försöket därmed kunna erbjuda en mer sammanhållen genomförande- och lärandemodell för satsningar som redan ska finansieras. Det kan minska behovet av parallella projektstrukturer och ge staten bättre möjligheter att följa om flera insatser tillsammans bidrar till önskade samhällsutfall.

Det finns flera möjliga alternativ för att hantera det beskrivna problemet. Staten kan fortsätta att finansiera olika delar av en samhällsutmaning genom separata sektorsvisa statsbidrag. Staten kan också inrätta en helt ny fond, delegation eller finansieringsorganisation, eller genomföra en permanent förändring av Finsamlagen utan föregående försök.

En tidsbegränsad försöksverksamhet genom befintliga samordningsförbund bedöms dock vara ett mindre ingripande och mer praktiskt prövbart alternativ. Förslaget bygger vidare på en redan etablerad och lagreglerad struktur för gemensam finansiering mellan stat, kommuner och regioner. Samtidigt kan modellen testas i verkliga och avgränsade lokala och regionala miljöer innan ställning tas till en eventuell permanent förändring.

Försöket gör det även möjligt att jämföra olika former av statlig finansiering och styrning. Det kan ge kunskap om när befintliga statsbidrag kan samordnas bättre genom en befintlig struktur, när särskild nationell utfallsfinansiering är mer ändamålsenlig och vilka delar av modellerna som bör kombineras.

För kommuner och regioner kan försöket innebära att flera statliga satsningar och lokala resurser kan hanteras inom en gemensam struktur för behovsanalys, prioritering, finansiering, uppföljning och rapportering. Försöket ska särskilt undersöka om modellen minskar behovet av parallella ansökningar, projektorganisationer, samverkansstrukturer och återrapporteringar.

Försöket kan även påverka civilsamhällesorganisationer och andra utförare som i dag finansieras direkt genom statsbidrag. Om sådana medel i stället kanaliseras via

ett samordningsförbund bör konsekvensutredningen beskriva hur detta påverkar organisationernas finansieringsvillkor, administrativa börda och möjlighet till långsiktig planering. Det bör också analyseras om urvalet av deltagande utförare inom en försöksportfölj kan medföra konkurrenssnedvridning mellan olika utförare, statliga som privata eller idéburna. Konkurrensverket och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor har sakkunskap som är relevant för denna del av analysen.

En möjlig effektivitetsvinst är att kommuner och regioner kan lägga mindre tid på att administrera flera kortvariga finansieringsflöden och mer tid på verksamhetsnära utveckling, gemensamt lärande och förebyggande arbete. Modellen kan också ge staten bättre förutsättningar att få en samlad bild av om olika insatser och statsbidrag tillsammans bidrar till de eftersträlvade samhällsutfallen.

Försöket bör därför inte enbart bedömas utifrån resultaten för den aktuella målgruppen. Det bör också bedömas utifrån om modellen minskar fragmentering och administrativa kostnader, förkortar tiden från identifierat behov till genomförd insats samt stärker kommuners och regioners kapacitet att arbeta långsiktigt över verksamhets- och huvudmannagränser.

SustianGov är ett av fem innovationsprogram inom Sveriges stora innovationssatsning Impact Innovation. SustainGov arbetar med transformationen av offentlig sektor. Försöket föreslås genomföras som ett parallellt och kompletterande spår till den modell för nationell utfallsfinansiering som utvecklas inom SustainGov. SustainGov-spåret prövar en särskilt utformad nationell modell med förberedelse, flerårigt genomförande, basfinansiering, utfallsfinansiering, gemensamt stöd samt integrering och spridning. Samordningsförbunds-försöket skulle i stället särskilt pröva hur en befintlig lokal och regional samverkansstruktur kan användas för att samordna redan existerande statliga finansieringsflöden.

Försöken angriper därmed samma grundproblem från olika håll och kan ge ett jämförbart kunskapsunderlag om:

- * behovet av nya finansieringsformer
- * möjligheten att använda befintliga statsbidrag bättre
- * formerna för statlig samordning
- * lokalt och regionalt ägarskap
- * administrativa kostnader
- * förutsättningar för långsiktighet, spridning och permanentning.

En exakt kostnadsberäkning kan fastställas först när antalet försöksmiljöer, deltagande samordningsförbund och anslutna statsbidrag har valts ut. Redan i detta skede går det dock att göra en grov, preliminär uppskattning av kostnadernas

storleksordning och fördelning mellan aktörer, som sedan kan förfinas i den fördjupade konsekvensutredningen.

Nationell styr-, stöd- och lärandefunktion: Funktionen bedöms kräva en mindre kansliresurs samt medel för juridiskt stöd, metodstöd och samordning av statlig finansiering. Kostnaden bör i huvudsak belasta staten, eftersom funktionen är en förutsättning för att flera myndigheters finansiering ska kunna samordnas.

Deltagande samordningsförbund: Varje försöksmiljö bedöms medföra ökade administrativa kostnader för det deltagande samordningsförbundet i form av bredare uppdrag, bredare krets av samverkande parter och mer omfattande uppföljning. Kostnaden bör uppskattas per förbund och sättas i relation till förbundets nuvarande administrationskostnad.

Kommuner och regioner: Medverkan bedöms medföra dels medfinansieringskostnader (beroende på vald finansieringsmodell), dels administrativa kostnader för deltagande i gemensam behovsanalys, uppföljning och rapportering. Samtidigt kan försöket minska kostnaderna för parallella ansökningar och samverkansstrukturer, vilket bör vägas in som en motverkande post.

Statliga myndigheter som ansluter statsbidrag: Kostnaden för respektive myndighet bedöms i första hand bestå av administrativt arbete för att anpassa villkor, delta i uppföljning och medverka i den nationella funktionen, snarare än nya anslagsmedel, i den mån befintliga statsbidrag omdisponeras snarare än utökas.

Utvärdering: Den oberoende utvärderingen (baslinjemätning, årlig uppföljning, halvtidsutvärdering, slututvärdering och efterföljande uppföljning) bedöms utgöra en särskild kostnadspost som bör beräknas separat och hållas åtskild från genomförandekostnaderna.

Kostnaderna bör, i linje med Statskontorets vägledning, uppskattas med angivande av övre och nedre gränser där exakta belopp inte kan fastställas i detta skede. Om företag eller idéburna utförare berörs av statsbidrag som ansluts till försöket kan Tillväxtverkets Regelräknare användas för att beräkna deras administrativa kostnader.

En samlad finansieringsprincip föreslås vara att försöket i huvudsak ska finansieras genom omdisponering av redan beslutade statsbidrag och satsningsmedel, och att eventuellt behov av nya, kompletterande försöksmedel för den nationella funktionen och utvärderingen ska anges särskilt och kvantifieras när försöksområden har valts.

Vilken lagstiftning/förordning/föreskrift behöver det göras avsteg ifrån för att genomföra försöket?

Den centrala lagstiftningen är lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser, Finsamlagen. Försöksverksamheten bedöms i första hand kräva tillfälliga avsteg från eller tillägg till följande bestämmelser:

1 §: Den finansiella samordningens parter och syfte. Enligt 1 § får finansiell samordning bedrivas mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommun och region för att uppnå en effektiv resursanvändning. Försöket behöver möjliggöra en bredare statlig medverkan, exempelvis genom att andra myndigheter kan delta med finansiering, sakkunskap eller ansvar inom ett valt samhällsområde.

2 §: Målgrupp och ändamål: Enligt 2 § ska insatserna avse personer som behöver samordnade rehabiliteringsinsatser och syfta till att de uppnår eller förbättrar sin förmåga att utföra förvärvsarbete. Försöket behöver möjliggöra att insatser även kan:

- * riktas till andra tydligt definierade målgrupper
- * vara förebyggande innan behov av rehabilitering har uppstått
- * avse andra sociala, hälsomässiga, utbildningsrelaterade eller samhälleliga utfall än förmåga till förvärvsarbete.

3 §: Samverkande parter: Enligt 3 § får Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, en eller flera regioner och en eller flera kommuner delta som samverkande parter. Finansiell samordning får bedrivas endast om samtliga dessa typer av aktörer deltar enligt bestämmelsens närmare förutsättningar. Försöket behöver pröva om även andra statliga myndigheter kan delta som finansierande eller samverkande parter när detta är relevant för den valda samhällsutmaningen.

5 §: Finansieringsandelar: Enligt 5 § ska Försäkringskassan bidra med hälften av medlen, medan deltagande regioner respektive kommuner ska bidra med en fjärdedel vardera. Försöket behöver möjliggöra en mer flexibel finansieringsmodell där:

- * befintliga statsbidrag och statliga satsningsmedel kan tillföras
- * andra statliga myndigheter kan bidra med finansiering,
- * medfinansieringsandelarna kan variera beroende på samhällsutmaning och ansvarsfördelning
- * ordinarie Finsammedel kan hållas åtskilda från den breddade försöksverksamheten.

Nuvarande modell innebär att samordningsförbundet finansierar insatser medan insatserna genomförs av förbundets medlemmar. Samordningsförbundet kan enligt den vägledning som Finsam redovisar inte finansiera någon annan juridisk person än en medlem i förbundet.

Försöket behöver därför pröva:

- * vilka aktörer som får genomföra försöksfinansierade insatser
- * om ytterligare myndigheter behöver kunna vara medlemmar eller samverkande parter

- * hur civilsamhälle och andra relevanta aktörer kan medverka
- * hur medel från en bidragsgivande myndighet kan tillföras och disponeras
- * hur flera samordningsförbund kan samfinansiera en gemensam insats eller försöksportfölj.

Det kan krävas tillfälliga ändringar i reglerna för de statsbidrag som ansluts utöver Finsamlagen:

- * Förordningar som reglerar de statsbidrag som väljs ut
- * Villkor i regleringsbrev
- * Särskilda regeringsbeslut om statsbidrag eller satsningsmedel
- * Myndighetsföreskrifter som reglerar ansökan, mottagarkrets, användning och återrapportering.

Vilka konkreta bidragsförordningar eller beslut som behöver anpassas kan fastställas först när försöksområden och aktuella statsbidrag har valts ut. En del av förberedelsen bör därför vara en kartläggning av vilka statsbidrag som:

1. kan användas inom befintliga regler
2. kräver justerade villkor eller regeringsbeslut
3. kräver en tillfällig försöksbestämmelse.

Försöket bör regleras genom en särskild tidsbegränsad försöksförfattning. Den bör tydligt ange försöksperiod, deltagande samordningsförbund, tillåtna målgrupper och ändamål, former för statlig finansiering, uppföljningskrav samt förhållandet till ordinarie Finsamverksamhet.

Eftersom Finsamlagen är en lag beslutad av riksdagen bedöms avsteg från 1, 2, 3 och 5 §§ i första hand kräva en tidsbegränsad försökslag, inte enbart en förordningsändring eller ett regeringsbeslut. Detta påverkar valet av beredningsform, eventuellt behov av lagrådsgranskning samt den tid som behöver avsättas för författningsarbetet innan försöket kan inledas. Konsekvensutredningen bör därför tydligt skilja mellan de delar av försöket som kan hanteras genom förordning eller regeringsbeslut och de delar som förutsätter lagändring.

Eftersom förslaget berör kommuners och regioners medlemskap, finansieringsansvar och medverkan i en ny nationell styr- och stödfunktion bör konsekvensutredningen innehålla en uttrycklig bedömning av om förslaget inskränker den kommunala självstyrelsen. Om en sådan inskränkning bedöms föreligga ska de överväganden som krävs enligt 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas, det vill säga att inskränkningen inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå försökets syfte.

Konsekvensutredningen bör även innehålla en bedömning av om förslaget överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges EU-medlemskap. Om

civilsamhällesorganisationer eller privata utförare kommer att finansieras via samordningsförbundet för att leverera insatser inom försöket, bör det särskilt analyseras om reglerna om statligt stöd enligt artikel 107–109 i EUF-fördraget aktualiseras, och i så fall hur försöket ska utformas för att vara förenligt med dessa regler

Den närmare utformningen av försöksförfattningen behöver föregås av en kartläggning av vilka befintliga statsbidrag och statliga satsningsmedel som är lämpliga att ansluta till försöket. För varje finansieringskälla behöver det prövas om den föreslagna användningen rymms inom nuvarande ändamål, mottagarkrets, dispositionsrätt och krav på återrapportering.

Kartläggningen bör skilja mellan finansiering som kan användas inom befintliga regler, finansiering som kräver ändrade villkor i regleringsbrev eller regeringsbeslut och finansiering som kräver en tillfällig ändring av förordning eller lag. Det behöver också analyseras om samordningsförbundet ska vara formell mottagare av medlen eller om medlen bör lämnas till en kommun, region eller statlig myndighet och samordnas genom förbundet.

Den rättsliga beredningen behöver även omfatta kommunal kompetens, ansvarsfördelning mellan huvudmän, statsstödsregler när ekonomisk verksamhet berörs, upphandlingsrätt, budget- och anslagsregler, dataskydd, offentlighet och sekretess samt formerna för ekonomisk kontroll och återkrav. Försöket bör inte innebära avsteg från den enskildes materiella rättigheter eller från de krav på rättssäker handläggning som gäller inom respektive verksamhetsområde.

Den gemensamma uppföljningen och samordningen mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommuner, regioner och eventuella ytterligare statliga myndigheter förutsätter att information kan delas mellan aktörer med delvis olika sekretessregler och delvis olika IT-system och verksamhetsprocesser. Försöket behöver därför föregås av en kartläggning av vilka informationsutbyten som krävs för gemensam behovsanalys, uppföljning och lärande, och om detta kräver författningsändringar utöver de som redan identifierats för dataskydd och sekretess. Myndigheten för digital förvaltning har sakkunskap om hur regelverk kan utformas digitaliseringsvänligt och bör kunna bidra i den rättsliga beredningen av dessa frågor.

Tidpunkten för försöksförfattningens ikraftträdande behöver samordnas med flera processer som ligger utanför den egna beredningen.

Budgetprocessen: Eftersom försöket förutsätter att befintliga statsbidrag och satsningsmedel omdisponeras behöver ikraftträdandet anpassas till den statliga budgetprocessen och till de årliga regleringsbreven för berörda myndigheter, så att omdisponeringen kan beslutas och villkor hinna ändras innan medlen ska betalas

ut. Ett ikraftträdande som inte är samordnat med regleringsbrevscykeln riskerar att försena den faktiska anslutningen av statsbidrag med upp till ett budgetår.

Författningsprocessen: Eftersom avsteg från 1, 2, 3 och 5 §§ Finsamlagen bedöms kräva en tidsbegränsad försökslag, behöver tillräcklig tid avsättas för remittering och eventuell lagrådsgranskning innan ikraftträdande. Denna tidsåtgång bör beaktas särskilt eftersom den är avgörande för hela försökets tidsplan.

EU-rättsliga tidsfrister: Om statsstödsreglerna enligt artikel 107–109 EUF-fördraget aktualiseras för de delar av försöket som riktar sig till civilsamhällesorganisationer eller privata utförare, kan detta medföra behov av notifiering till Europeiska kommissionen innan berörda delar av försöket kan träda i kraft. Denna tidsåtgång är svår att förutse och bör utredas särskilt tidigt i förberedelsefasen.

Samordning med samordningsförbundens egna processer. Samordningsförbunden fastställer årligen sina budgetar och verksamhetsplaner. Ikraftträdandet bör om möjligt anpassas så att det breddade uppdraget kan inarbetas i förbundens ordinarie planeringscykel, i stället för att genomföras mitt under ett pågående verksamhetsår.

Informationsinsatser: Försöket bedöms kräva riktade informationsinsatser till flera målgrupper innan och under ikraftträdandet: dels till deltagande samordningsförbund, kommuner och regioner om det breddade uppdraget och dess avgränsningar, dels till civilsamhällesorganisationer och andra utförare som kan beröras av att statsbidrag kanaliseras via samordningsförbund, dels till medborgare och brukare i de valda försöksmiljöerna om vilka rättigheter som gäller och vart de kan vända sig med frågor. Om barn och unga ingår i målgruppen bör informationen utformas och förmedlas på ett sätt som är anpassat för denna grupp.

Mot bakgrund av dessa samordningsbehov föreslås att den förberedande fasen (år 1) ges tillräcklig flexibilitet för att invänta nödvändiga beslut i budgetprocessen, eventuell lagrådsgranskning och eventuell EU-notifiering, snarare än att en exakt ikraftträdandedatum låses fast redan i ansökan.

**Beskriv eventuella negativa konsekvenser för den enskilda som kan uppstå.
Motivera hur nyttan överväger den risken**

Den nuvarande avgränsningen av samordningsförbundens uppdrag har viktiga positiva funktioner. Den ger förbunden ett tydligt ändamål, en tydlig målgrupp och en fast ansvarsfördelning mellan de deltagande parterna. Avgränsningen bidrar också till att skydda resurserna för personer som behöver samordnad rehabilitering.

Försöket utgår därför inte från att den nuvarande regleringen generellt bör tas bort. Syftet är att i ett begränsat antal försöksmiljöer pröva om samma institutionella modell kan användas för ytterligare samhällsutmaningar utan att försvaga det ordinarie uppdraget eller stödet till den befintliga målgruppen.

Försöksverksamheten bör ha särskilda beslut, tydligt avgränsade ändamål och en särredovisad finansiering. Ordinarie medel för finansiell samordning bör inte användas för att finansiera den breddade verksamheten annat än när en insats samtidigt ligger inom det ordinarie uppdraget och kostnaderna kan särskiljas. Tillgången till stöd för samordningsförbundens nuvarande målgrupp ska följas under hela försöksperioden.

Försöket syftar till att förbättra samordning, kontinuitet och långsiktighet i offentligt finansierade insatser. Det finns dock ett antal risker för den enskilda som behöver hanteras redan i försöksdesignen.

Om ordinarie Finsammedel används för bredare målgrupper kan personer som behöver samordnad arbetslivsinriktad rehabilitering få minskad tillgång till stöd. Riskhantering: Den breddade verksamheten ska ha en separat budget och separat ekonomisk redovisning. Ordinarie Finsammedel ska fortsatt användas för nuvarande målgrupp och ändamål. Befintliga statsbidrag eller andra särskilda satsningsmedel bör vara den huvudsakliga statliga finansieringskällan för försöksverksamheten.

Om delar av ett befintligt statsbidrag används i försöket kan andra möjliga mottagare eller verksamheter få mindre finansiering. Riskhantering: Innan ett statsbidrag ansluts ska den bidragsgivande myndigheten analysera undanträngningseffekter. Försöket bör i första hand använda medel där samordningsmodellen kan ersätta eller utveckla en redan planerad bidragsgivning. Kompletterande försöksmedel ska kunna tillföras om omfördelningen annars skulle få betydande negativa konsekvenser.

När flera aktörer finansierar och genomför insatser kan den enskilde få svårt att veta vem som ansvarar för beslut, genomförande, klagomål och uppföljning. Riskhantering: Varje försöksinsats bör ha en dokumenterad ansvarsfördelning. Det behöver vara tydligt för den enskilde vilken aktör som ansvarar för insatsen och vart frågor, synpunkter eller klagomål ska riktas. Försöket bör inte förändra den enskildes rättigheter enligt den lagstiftning som gäller för respektive verksamhet.

Gemensam uppföljning kan innebära behov av att kombinera uppgifter från flera verksamheter. Det kan medföra risker för den personliga integriteten.

Riskhantering: Personuppgifter får endast behandlas med rättsligt stöd och för tydligt angivna ändamål. Försöket behöver föregås av dataskydds- och sekretessanalys. Uppföljning bör så långt möjligt ske med aggregerade eller avidentifierade uppgifter. Deltagande i utvärderingsmoment som kräver samtycke ska vara frivilligt och får inte påverka den enskildes tillgång till ordinarie stöd.

Om finansiering kopplas till mätbara utfall finns en risk att aktörer prioriterar individer som bedöms ha störst möjlighet att nå resultaten eller väljer lättmätta resultat framför mer betydelsefulla behov. Riskhantering: Eventuell utfallsbaserad

ersättning ska kombineras med basfinansiering. Modellen bör innehålla indikatorer för tillgänglighet, jämlikhet, målgruppssammansättning och önskade effekter.

Ersättning bör inte kopplas till enstaka mått eller utformas så att det blir ekonomiskt fördelaktigt att välja bort personer med större stödbehov.

Om försöksområden väljs som särskilt rör barn och unga, exempelvis psykisk hälsa eller skolnärvaro, behöver konsekvenserna för barnets rättigheter enligt barnkonventionen analyseras särskilt, inte bara följas upp som en indikator.

Riskhantering: Varje försöksmiljö som rör barn ska föregås av en barnrättslig analys som beskriver barnets bästa, barnets rätt till information och delaktighet i utformningen av insatser samt hur barnets perspektiv vägs mot vårdnadshavares eller andra vuxnas intressen. Barnombudsmannen har relevant sakkunskap för denna analys.

Om målgrupperna för valda försöksområden har tydliga könsmonster, exempelvis inom psykisk ohälsa eller skolnärvaro, bör konsekvensutredningen redan inför försöket beskriva förväntade skillnader mellan flickor och pojkar respektive kvinnor och män, och hur detta ska beaktas vid utformning av insatser och urval av försöksmiljöer. Riskhantering: Jämställdhetsperspektivet bör ingå i den baslinjemätning och de indikatorer som tas fram för varje försöksmiljö, inte enbart läggas till i efterhand.

Om personer med funktionsnedsättning ingår i eller berörs av valda målgrupper behöver det analyseras hur dessa personer identifieras och når insatserna, och hur risken för exkludering hanteras vid urval av försöksmiljöer och utformning av insatser. Riskhantering: Myndigheten för delaktighet har sakkunskap som bör användas i denna analys.

Om insatser byggs upp med tidsbegränsad finansiering kan den enskilde påverkas negativt om stödet upphör utan övergång till ordinarie verksamhet. Riskhantering: Varje försöksmiljö bör från början ha en plan för övergång, integrering eller ordnat avslut. Individinriktade insatser bör inte avslutas abrupt på grund av att försöksperioden löper ut.

Den samlade bedömningen är att nyttan bedöms kunna överväga riskerna eftersom försöket kan ge individer mer sammanhängande, tidiga och långsiktiga insatser. Det kan minska risken att personer faller mellan olika huvudmän eller får flera kortvariga insatser utan gemensam riktning. Nyttan förutsätter dock att försöket inte finansieras på bekostnad av samordningsförbundens nuvarande målgrupp, att rättssäkerheten ligger kvar hos ansvarig huvudman och att integritets-, jämlikhets- och undanträngningsrisker följs systematiskt.

Vilken aktör ska bedriva försöket? (kommun, region, samverkan)

Försöket bör bedrivas i samverkan mellan ett begränsat antal utvalda samordningsförbund och deras medlemsparter, det vill säga kommuner, regioner, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

Försöket bör avgränsas till ett mindre antal samordningsförbund som frivilligt ansöker om att delta tillsammans med berörda kommuner, regioner och statliga myndigheter. Försöksmiljöerna bör representera olika lokala och regionala förutsättningar, men antalet bör vara tillräckligt begränsat för att försöksförfattningens tillämpning och konsekvenser ska kunna följas noggrant.

Varje försöksmiljö bör avgränsas till en tydligt definierad samhällsutmaning, en beskriven målgrupp, ett geografiskt område och ett begränsat antal finansieringskällor. De statsbidrag och andra statliga satsningsmedel som får användas inom försöket bör pekats ut i försöksförfattningen, regeringsbeslut eller beslut med stöd av försöksförfattningen.

Deltagandet bör bygga på en gemensam avsiktsförklaring eller ansökan från berörda parter. Där bör samhällsutmaningen, ansvarsfördelningen, finansieringen, de eftersträlvade utfallen, formerna för uppföljning och planeringen för tiden efter försöket beskrivas.

Försöket bör inte innebära en generell utvidgning av samtliga samordningsförbunds uppdrag. Avvikelserna från gällande regler bör endast gälla uttryckligen utpekade försöksmiljöer, målgrupper, samhällsområden, finansieringskällor och den tidsperiod som anges i försöksförfattningen.

Beroende på försöksområde bör även andra statliga myndigheter kunna medverka. Det gäller särskilt myndigheter som:

- * disponerar ett statsbidrag eller andra satsningsmedel som ansluts till försöket
- * har sektorsansvar eller särskild sakkunskap inom samhällsområdet
- * behöver bidra till statens gemensamma styrning och lärande.

Ett deltagande samordningsförbund föreslås fungera som lokal eller regional plattform för att:

- * samla berörda huvudmän kring en gemensam behovs- och orsaksanalys
- * hålla samman den lokala eller regionala försöksportföljen
- * samordna finansiering från deltagande aktörer
- * följa upp gemensamma utfall
- * organisera gemensamt lärande
- * rapportera samlat till den nationella försöksfunktionen.

Insatser som innefattar myndighetsutövning eller verksamhet enligt särskild sektorslagstiftning ska även fortsatt bedrivas av den kommun, region eller statliga myndighet som har rättsligt ansvar och kompetens för uppgiften.

Samordningsförbundet bör således i första hand vara en struktur för gemensam finansiering, prioritering, samordning och uppföljning, inte en ny huvudman för kommunala, regionala eller statliga kärnuppgifter. Försöket bör hållas samman av en nationell styr-, stöd- och lärandefunktion med företrädare för berörda statliga myndigheter och relevanta kommunala och regionala aktörer. Vid urval av försöksmiljöer bör det även analyseras om modellen riskerar att gynna samordningsförbund och kommuner som redan har starkare administrativ kapacitet, vilket ofta förekommer i större kommuner, framför mindre kommuner eller glesbefolkade regioner. Det bör beskrivas hur skillnader i kommuners förmåga till medfinansiering och administration kan påverka vilka delar av landet som får tillgång till försökets insatser, så att urvalet av försöksmiljöer inte i sig skapar nya geografiska skillnader i tillgång till stöd. Funktionen bör ansvara för gemensamma principer, metodstöd, juridiskt stöd, samordning av statlig finansiering, uppföljning och kunskapsåterföring. Statskontoret konstaterade i sin uppföljning från 2007 att det nationella stödet till samordningsförbunden inte var tillräckligt. Nationella rådet för finansiell samordning är i dag ett rådgivande samverkansforum mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Socialstyrelsen och SKR, där parterna är självständiga och följer sina respektive beslutsstrukturer. Försöket bör därför särskilt pröva vilken gemensam nationell styrning och ledning som krävs när fler politikområden, finansieringskällor och målgrupper omfattas.

Hur kan försöket följas upp och utvärderas? (förslag på indikatorer, jämförelser, tidsram)

Försöket bör följas av en oberoende utvärderare från start. Utvärderingen bör omfatta både:

1. resultaten för de målgrupper som omfattas
2. förändringar i organisation, styrning och samverkan
3. användningen av statliga, kommunala och regionala medel
4. försöksförfattningens funktion och behovet av permanenta regeländringar.

Exakta individ- och verksamhetsindikatorer ska bestämmas utifrån de samhällsutmaningar som väljs. Gemensamma indikatorer bör dock tas fram för samtliga försöksmiljöer.

A. Utfall för målgruppen

Exempel på indikatorer:

- * förändring i det huvudsakliga utfall som definierats för respektive försöksområde
- * tillgång till tidiga och förebyggande insatser
- * kontinuitet och samordning i det stöd som ges
- * andel personer som fullföljer erbjudna insatser

- * självrapporterad delaktighet och upplevd kvalitet
- * skillnader i resultat mellan kön, åldersgrupper, geografiska områden och andra relevanta grupper
- * förekomst av oönskade effekter eller selektion.

Indikatorerna kan exempelvis avse hälsa, skolorvaro, fullföljd utbildning, social inkludering eller andra utfall beroende på valt försöksområde. Dessa är exempel och behöver operationaliseras för varje försöksmiljö.

B. Samordning och organisatorisk kapacitet

Exempel på indikatorer:

- * antal deltagande huvudmän och finansieringskällor
- * förekomst av gemensam behovsanalys och förändringslogik
- * tydlighet i ansvarsfördelningen
- * i vilken utsträckning lokala och statliga aktörer fattar samordnade beslut
- * förmåga att anpassa insatser utifrån löpande uppföljning
- * i vilken utsträckning arbetssätt integreras i ordinarie verksamhet
- * upplevd nytta och administrativ belastning hos deltagande aktörer.

Antalet aktörer och finansieringskällor bör inte i sig användas som resultatmått. Uppgifterna bör kombineras med kvalitativa bedömningar av om samordningen har förbättrat genomförande och resultat.

C. Statsbidrag och statlig styrning

Försöket bör särskilt följa:

- * vilka befintliga statsbidrag som har kunnat användas
- * vilka regeländringar eller anpassade villkor som har krävts
- * hur lång finansieringshorisont som har kunnat skapas
- * om flera statliga finansieringsflöden har kunnat samordnas
- * om återrapporteringen i högre grad har kunnat inriktas mot gemensamma utfall
- * om myndigheternas administrativa arbete har ökat eller minskat
- * om mottagarnas administrativa börda har förändrats
- * om användningen av statsbidrag har medfört undanträngning för andra målgrupper eller mottagare
- * om lärandet från lokala insatser har påverkat statlig styrning eller utformningen av senare satsningar.

D. Ekonomisk uppföljning

Utvärderingen bör följa:

- * statlig, kommunal och regional finansiering
- * medlens fördelning mellan förberedelse, genomförande, uppföljning och stöd
- * kostnader för administration och samordning
- * kostnader och eventuella besparingar hos olika offentliga aktörer
- * hur kostnader respektive nyttor fördelas över tid och mellan huvudmän
- * behovet av nya statliga medel jämfört med möjligheten att använda befintliga medel bättre.
- * risken för dubbelfinansiering eller sammanblandning mellan olika anslagsändamål när flera finansieringskällor ingår i en gemensam försöksportfölj
- * hur ekonomisk spårbarhet och ansvar för eventuella återkrav säkerställs per finansieringskälla, trots den gemensamma portföljlogiken

Samhällsekonomiska analyser bör genomföras där datatillgång och utfallens karaktär gör det möjligt, men bör inte ersätta analysen av kvalitet, jämlikhet och organisatorisk kapacitet.

Utbetalningsmyndigheten har sakkunskap om risker för felaktiga utbetalningar som är relevant när flera huvudmän och finansieringskällor kombineras inom samma försöksinsats, och bör kunna bidra i utformningen av den ekonomiska uppföljningen.

E. Rättssäkerhet och konsekvenser för enskilda

Följande bör följas löpande:

- * klagomål och rapporterade missförhållanden
- * avbrott i individinsatser
- * tillgång till insatser för personer med omfattande behov
- * integritets- och dataskyddsincidenter
- * tecken på selektion eller undanträngning
- * den enskildes möjlighet till information, delaktighet och ansvarsutkrävande.

Utvärderingen bör så långt möjligt använda flera jämförelser:

1. utvecklingen före och efter försöket i deltagande områden
2. jämförelse med liknande kommuner, regioner eller samordningsförbund som inte deltar
3. jämförelse mellan försöksmiljöer med olika finansieringsmodeller
4. jämförelse mellan statsbidrag som har anpassats respektive inte anpassats
5. jämförelse med erfarenheter från det parallella SustainGov-försöket. En jämförelse med SustainGov kan särskilt belysa skillnader mellan en särskilt skapad

nationell finansieringsmodell och en modell som bygger på samordningsförbund samt befintliga statsbidrag.

Utvärderingen bör inledas före genomförandet genom en baslinjemätning och dokumentation av:

- * målgruppens situation
- * befintliga finansieringsflöden
- * nuvarande samverkansformer
- * administrativa kostnader
- * utgångsläget för valda utfall.

Uppföljning bör därefter ske årligen, med löpande återföring till försöksmiljöerna. En fördjupad halvtidsutvärdering bör användas för att bedöma om försöket behöver justeras. Slututvärderingen bör kompletteras med efterföljande uppföljning, eftersom förebyggande insatser ofta syftar till effekter som uppstår efter genomförandeperioden.

Utvärderingen bör skilja mellan:

- * lärande uppföljning som används för att utveckla försöket under tiden
- * kontroll av att medel och regelverk hanteras korrekt
- * oberoende effekt- och processutvärdering
- * analys av förutsättningar för permanentning och spridning.

Statskontorets beskrivning av försöksverksamheter betonar att försöket ska skapa ny kunskap, bedrivas i en verklig avgränsad miljö och vara avgränsat i tid.

Statskontoret anger också att konsekvensanalysen ska behandla kostnader, andra konsekvenser och hur och när effekterna kan utvärderas.

Förslaget bedöms sakna direkt relevans för totalförsvaret samt för utsläpp och upptag av växthusgaser och övriga miljömål, eftersom försöket avser finansiell och organisatorisk samordning av redan beslutade insatser snarare än ny fysisk verksamhet. Om valda försöksområden i senare skede visar sig ha sådan påverkan, exempelvis genom ökad reseverksamhet eller nya lokaler, bör detta analyseras separat inför respektive försöksmiljö.

Om statsbidrag som ansluts till försöket riktas till eller påverkar företag, exempelvis idéburna eller privata utförare av insatser, bör det bedömas om konsekvensutredningen ska ges till Regelrådet inom Tillväxtverket för yttrande enligt 13 § förordningen om konsekvensutredningar, eller om undantag från detta krav kan motiveras.

Hur lång tid behövs för försöket?

Försöket föreslås pågå under sex år, föregånget av en förberedande författnings- och etableringsfas. Den operativa försöksperioden kan delas in enligt följande:

År 1: Förberedelse och etablering

- * urval av samordningsförbund och samhällsutmaningar
- * identifiering av statsbidrag och satsningsmedel som kan anslutas
- * juridisk analys av bidragsvillkor, sekretess och personuppgiftsbehandling
- * lokal och regional behovs- och orsaksanalys
- * formulering av gemensamma utfall och indikatorer
- * baslinjemätning
- * överenskommelser om ansvar och medfinansiering.

År 2–5: Genomförande och löpande lärande

- * genomförande av lokala och regionala försöksportföljer
- * årlig uppföljning och ekonomisk redovisning
- * löpande anpassning utifrån resultat och lärande
- * jämförelser mellan försöksmiljöerna
- * halvtidsutvärdering
- * successiv prövning av former för integrering och spridning.

År 6: Slututvärdering, integrering och förslag till fortsatt hantering

- * sammanvägd effekt-, process- och ekonomisk utvärdering
- * bedömning av försöksförfattningens funktion
- * analys av vilka statsbidragsregler som bör förändras permanent
- * plan för integrering av fungerande arbetssätt
- * förslag om fortsatt, förändrad eller avslutad verksamhet
- * spridning till andra samordningsförbund, kommuner, regioner och myndigheter.

Sex år bedöms vara motiverat eftersom försöket avser komplexa och förebyggande insatser, förändringar i statlig och lokal styrning samt uppföljning av utfall som ofta utvecklas över längre tid. En kort försöksperiod skulle riskera att främst mäta etablering och genomförda aktiviteter, inte om den finansiella och organisatoriska modellen bidrar till faktiska förändringar. Försöksförfattningen bör även möjliggöra en begränsad uppföljning efter den operativa perioden, utan att nya individinsatser nödvändigtvis bedrivs. Syftet är att kunna följa mer långsiktiga utfall och bedöma om arbetssätten har integrerats i ordinarie verksamhet.

Bilagor (frivilligt)



Vi har en stor mängd material kopplat till det regeringsuppdrag vi arbetar med, som kan delas vid behov: [2024-03579-uppdrag-att-forbereda-utforma-och-implementera-ett-langsiktigt-nationellt-stod.pdf](#)

Information

Alla uppgifter som skickas in blir allmänna handlingar och kommer att kunna begäras ut. Vi förbehåller oss rätten att kunna publicera materialet.