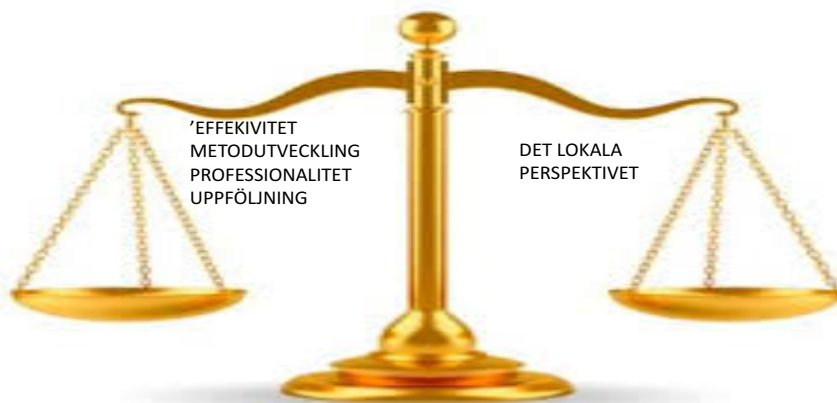


SKARABORGS SAMORDNINGSFÖRBUND?

**ANALYS KRING FÖR- OCH NACKDELAR MED SAMMANSLAGNING AV DE TRE
SAMORDNINGSFÖRBUNDEN I SKARABORG**



SEPTEMBER 2017
FLK-LEDNINGSKONSULT
MAGNUS HULTIN

INNEHÅLLSFÖRTECKNING	3
1. BAKGRUND –UPPDRAG	3
2. UTREDNINGENS GENOMFÖRANDE	4
3. BAKGRUND – FINSAM	5
3.1 Samarbete – Samverkan – Samordning	6
3.2 Lagstiftningen	7
3.4 Samordningsförbundets uppgifter	8
3.5 Förbundsstyrelsens uppgifter	10
4. TENDENSER I OMVÄRLDEN	13
5. NULÄGE SKARABORG	14
5.1 Nuvarande samordningsförbund	15
5.2 Utveckling inom nuvarande förbund	16
5.3 Visualisering av två samordningsförbund	17
5.3 Visualisering av ett samordningsförbund	18
6. ÅSIKTER FRÅN STYRELSER OCH HUVUDMÄN	21
7. SWOT-ANALYS	23
8. ÖVERVÄGANDEN	23
8.1 Ett, Två eller Tre förbund?	24
8.2 Minskad overhead-mer medel till medborgarna?	25
8.3 Större utbud av insatser?	26
8.4 Hur bevara det lokala perspektivet?	26
9. ORGANISERING	27
9.1 Styrelsens sammansättning/representation.	28
9.2 Kansli, beredningsgrupp och geografiskt läge	
10. FÖRSLAG PÅ ARBETSPROCESS OCH HUVUDPRINCIPER	29
10.1 Förslag på arbetsprocess	30
10.2 Förslag på huvudprinciper	
	31
11. SAMMANFATTNING	
BILAGOR	

1. BAKGRUND –UPPDRAG

Bakgrund.

FINSAM är en finansiell samordning mellan staten (Försäkringskassa och Arbetsförmedling), Hälso- och Sjukvården och Kommuner. Det övergripande syftet med samordningen är att rehabiliteringen skall bli så effektiv som möjligt för så många medborgare som möjligt. Skaraborg består av femton kommuner. I dagsläget finns tre samordningsförbund där 14 kommuner deltar. Grästorp står utanför skaraborgsamarbetet och ingår i samordningsförbund med Lilla Edet och Trollhättan.

Skaraborg är ett stort geografiskt område med kommuner av varierande storlek, olika behov och förutsättningar. Trots flera tidigare sammanslagningar lyfts frågan fortfarande om det finns vinster med ytterligare sammanslagningar till ett eller två förbund.

Samordningsförbundens styrelser gav mot denna bakgrund FLK Ledningskonsult uppdraget att utreda vilka för- och nackdelar med sammanslagning till två eller ett förbund. Uppdraget påbörjades i maj 2017 och skall vara färdigrapporterat september 2017. Uppdraget har genomförts av konsult Magnus Hultin.

Uppdraget

- Att genom t ex SWOT-analys ta fram styrkor, svagheter, hot eller möjligheter för respektive ingående part- Kommuner, Staten (Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen) och Regionen.
- I det fall sammanslagning ses som en övervägande möjlighet och styrka även ta fram om två eller ett förbund är mest fördelaktigt
- Att i utredningen skissa på möjliga alternativ till organisation, styrning, geografisk placering och representation/representativitet hos ingående medlemmar

2. UTREDNINGENS GENOMFÖRANDE

En verksamhet som berör två statliga myndigheter, regionen samt 14 kommuner är en komplicerad organisation att utreda och analysera. Samtidigt finns en mängd olika erfarenheter både från Skaraborgsförbunden och andra förbund samt på övergripande nationell nivå. Utgångspunkten i arbetet och analysen har varit att så långt möjligt ta tillvara denna kunskap. Tillvägagångssättet har därför till stor del varit kvalitativ dvs bygger på intervjuer och olika aktörers erfarenheter och upplevelser. 31 intervjuer har genomförts med styrelseledamöter, kommunalråd, förbundschefer och deltagare i beredningsgrupp. Fördelningen av intervjuerna var följande:

- 12 styrelseledamöter (4 från varje förbund)
- 14 kommunalråd (några återfinns även i förbundsstyrelser)
- 3 förbundschefer och 3 deltagare i beredningsgrupper o dyl.

Flertalet intervjuer skedde via telefon och behandlade framförallt för- och nackdelar med eventuell sammanslagning av förbund och hur ett eller två större förbund bäst kan organiseras. En förteckning av vilka som intervjuats bifogas som bilaga (bilaga 1)

Utredningen omfattar även viss omvärldsbevakning bl.a. genom kontakter med andra samordningsförbund och personer som på nationell nivå arbetar med FINSAM.

Vidare har utredaren tagit del av olika skriftliga underlag både från de tre Skaraborgsförbunden och nationell nivå angående FINSAM i stort.

Intervjuer och faktainsamling skedde till största del i maj –juni 2017. Efter sammanställning och analys genomfördes 2017-08-23 ett seminarium i Skövde där samtliga intervjuade samt en del andra aktörer var inbjudna. 18 personer deltog i seminariet.

Vid seminariet fick deltagarna ta del av en presentation som redovisade vad som hittills framkommit samt en SWOT-analys. Ett grupparbete genomfördes där deltagarna fick komplettera presentationen med egna tankar och förslag. Sammanställning av detta grupparbete redovisas som bilaga (bilaga 2).

Det är nödvändigt att inleda arbetet med en kort beskrivning av lagstiftningen, dess syften/målgrupper samt hur ett samordningsförbund skall finansieras, bildas och ledas. För en helhetssyn är det också viktigt att ta del av exempel från omvärlden. Det är nämligen en tydlig rörelse bland landets samordningsförbund att samordningsförbunden blir större.

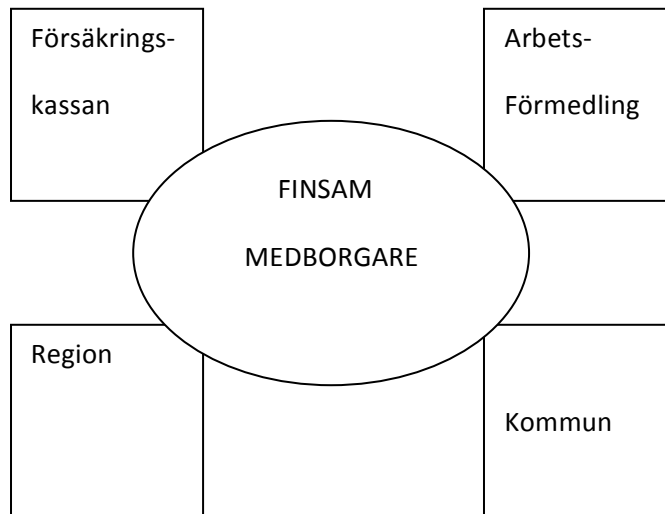
3. BAKGRUND – FINSAM

Allmänna bestämmelser

1 § Finansiell samordning enligt denna lag får inom ett samordningsområde bedrivas mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommun och landsting för att uppnå en effektiv resursanvändning. Ett samordningsområde kan omfatta en eller flera kommuner eller delar av kommuner.

2§ Insatserna inom den finansiella samordningen skall avse individer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser och skall syfta till att dessa uppnår eller förbättrar sin förmåga att utöva förvärvsarbete

(Lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser)



Som ovanstående skiss påvisar är Samordningsförbundens verksamhet en mycket liten del av huvudmännens totala verksamhet. Samtidigt berör verksamheterna grupper av medborgare som befinner sig i olika former av utanförskap. Utanförskapet skapar omfattande bekymmer för individer och avsevärda kostnader för huvudmännen. I detta perspektiv kan samordningsförbunden och utveckling av samverkan mellan huvudmän ha en mycket stor påverkan.

Målgruppen för finansiell samordning är personer i förvärvsaktiv ålder som har behov av offentligt stöd som enskilda myndigheter har svårt att tillgodose. Målgruppen har ofta en kombination av medicinska, psykiska, sociala och/eller arbetsmarknadsrelaterade problem

Huvuduppgiften för Samordningsförbunden är att bedöma hur de gemensamma insatserna gör bäst nytta för individen och sedan fördela resurserna till de insatser som främjar samarbetet.

Slutmålet för insatserna är att individen får eller behåller en förvärvsförmåga

3.1 Samarbete – Samverkan – Samordning

FINSAM - lagstiftningen, dess förarbeten och de olika handböcker som finns publicerade innehåller flera, för lekmän svårtolkade, begrepp. Bland de mest centrala är definitionerna av vad samarbete, samverkan och samordning egentligen är. Det framgår av lagens förarbeten att samverkan är så viktig att det är att betrakta som ett mål i sig. Nedanstående begrepp är av stor betydelse när det gäller att förstå det unika i ett samordningsförbunds verksamhet och dess styrelses uppgifter.

Samarbete-operativ nivå: Samarbete är det arbete som sker gemensamt mellan de olika parternas handläggare som möter medborgaren, till exempel vid kartläggning av individens samlade behov. Samarbete innebär också att planera insatser tillsammans så att de koordineras rätt i tid. Det kan innebära att vissa insatser görs parallellt i stället för i serie. Insatser planeras utifrån behov och inte utifrån de mål som gäller för respektive myndighet. Samarbetet sker på en operativ nivå.

Samverkan – organisatorisk nivå: För att underlätta samarbete behövs en samverkan mellan myndigheterna som undanröjer hinder för samarbetet. Det kan vara att stimulera de personer som ska samarbeta genom olika incitament. Det kan också vara att ha god kännedom om respektive myndighets uppdrag och förutsättningar för samarbete. Samverkan sker på en organisatorisk nivå.

Samordning: I den finansiella samordningen är det individens behov och samhällets krav som styr resurstilldelningen. Samordningsförbundets uppgift är att bedöma hur de gemensamma insatserna gör bäst nytta för individen och fördela resurserna till de insatser som främjar samarbetet

3.2 Lagstiftningen

Den 1 januari 2004 infördes en lagstiftning om finansiell samordning (Lag 2003:1 210, ändrad lydelse 2004:793). Lagstiftningen innebär en möjlighet till permanent samverkan mellan försäkringskassa, arbetsförmedling, kommun och landsting.

Ända sedan 1950 - talet har det diskuterats hur samverkan mellan myndigheter skall förbättras. Under 1990 – talet skedde flera försök med finansiell samordning. Detta möjliggjordes genom speciallagstiftning t ex SOCSAM. Stenungssund, Haninge Grästorps och Delta i Göteborg är några exempel där tidiga och långtgående försök med finansiell samordning genomfördes. Utvärderingen av dessa försök visade att den finansiella samordningen innebär stora möjligheter till mer effektivt resursutnyttjande, kortare rehabiliteringstider och ökade möjligheter för de enskilda att få en plats i arbetslivet. En tydlig lärdom var att de olika myndigheternas och huvudmännens egna budgetar i sig innebar ett hinder för samverkan. FINSAM uppstod som en direkt följd av SOCSAM när det försöket avvecklades i början av 2000-talet.

FINSAM är en möjlighetslagstiftning vilket innebär att det är frivilligt för kommuner som är intresserade att starta samordningsförbund. Samordningsförbundens styrelser består både av politiker (kommuner och region) och tjänstemän (staten). 2016 fanns 82 samordningsförbund och 247 kommuner deltog i verksamheterna.

3.3 Samordningsförbundens finansiering

Tillförsel av medel till och de ekonomiska flödena i ett samordningsförbund kan variera men fördelningen mellan de fyra parterna är fastlagd i lagstiftning enligt nedanstående

Medel för finansiell samordning

5 § Försäkringskassan skall bidra med hälften av medlen till den finansiella samordningen, landstinget med en fjärdedel samt den eller de kommuner som deltar med en fjärdedel. Om en kommun, som inte ingår i ett landstingsområde deltar i finansiell samordning, skall den kommunen bidra med hälften av medlen. Om flera kommuner deltar i finansiell samordning inom ett samordningsområde, skall dessa tillsammans anses utgöra en part. Den andel som dessa kommuner sammanlagt skall bidra med fördelas mellan dem på det sätt som de kommer överens om.

6 § En samverkande part får som medlem i ett samordningsförbund överföra medel för finansiell samordning till förbundet. Försäkringskassan får, i den omfattning som regeringen beslutar, använda medel som är avsedda för att täcka kostnader för sjukpenning enligt lagen(1962:381) om allmän försäkring

(Lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser)

Varje part dvs. kommun, landsting/region, staten (Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen) deltar med lika stor del i den finansiella samordningen. Går fler kommuner samman skall kommunerna gemensamt stå för fjärdedel. Kommunerna måste komma överens om fördelningen som skall vara rättvis och bygga på någon form av proportionalitet t ex befolkningens mängden.

När finsamlagen utformades bedömdes ca fem procent av befolkningen i arbetsför ålder vara i behov av omfattande stöd från flera aktörer för att komma i arbete. Sedan lagen trädde i kraft har regeringen årligen tilldelat statliga medel för att förbättra förutsättningarna för myndigheter att tillsammans identifiera och tillgodose individers behov av samordnat stöd.

År 2016 uppgick den statliga medelstillelningen till 339 miljoner kronor vilket är hälften av resurserna som tilldelas samordningsförbunden. Landsting och kommuner bidrar med varsin fjärdedel. För att ett förbund ska kunna bedriva en verksamhet ges som bas en grundtilldelning om 400 tkr. Utöver grundtilldelningen bygger modellen på fördelningsnycklarna 75 procent försörjningsmått och 25 procent invånarantal (16–64 år) i förbundens geografiska områden. Detta syftar till att fånga upp behov av såväl rehabiliterande som förebyggande samverkansinsatser i ett område.

När parterna väl har fört över medel till förbundet får förbundet själv bestämma hur pengarna ska användas. Parterna kan - och skall inte direkt påverka det. Det finns inte heller något samband mellan hur insatser och finansiering sker och vad parterna har bidragit med. Förbundet skall fritt kunna disponera sina resurser där de bedöms göra störst nytta och bidra till mest effektiv rehabilitering. Syftet med de gemensamma resurserna är att öka drivkrafterna till prioritering av gemensamma insatser.

Många samordningsförbund har skaffat sig en hel del medel i eget kapital – något som föranlett synpunkter från nationell nivå och revision. Vid en sammanslagning och utvidgning av samordningsförbund är det väsentligt att huvudmännen kommer överens om hur det egna kapitalet skall hanteras. Detta så att dessa medel även skall komma det sammanslagna förbundet tillgodo.

De tre skaraborgsförbunden hade vid 2016 totalt en budget motsvarande 20,7 mkr och ett eget kapital på 7,2 mkr.

3.4 Samordningsförbundets uppgifter

7 § Ett samordningsförbund har till uppgift att

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

Ett samordningsförbund får inte besluta i frågor om förmåner eller rättigheter för enskilda eller vidta åtgärder i övrigt som innefattar myndighetsutövning eller som avser tillhandahållande av tjänster avsedda för enskilda.

(Lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser)

Samordningsförbundets uppgifter är tydligt reglerade i lagstiftningen. Lagen anger vad förbundet ska göra. Förbundet ansvarar för att utforma hur det ska göras. Förbundets insatser skall främst handla om att beställa och finansiera insatser som görs av de samverkande parterna. Ansvaret för individärenden ligger hos parterna och således ges ingen möjlighet till myndighetsutövning inom samordningsförbundets ram.

En viktig bakomliggande orsak till lagstiftningen är att skapa strukturer som bidrar till att samverkan mellan myndigheter fungera bättre över tid. Därför ska ambitionen så långt möjligt vara att inte enbart skapa tillfälliga projekt utan ordinarie samverkansverksamheter. Av det skälet är det viktigt att Samordningsförbunden inte upplevs som isolerade, att de "lever sitt eget liv". Snarare skall verksamheten vara känd inom parternas organisationer och upplevas som en naturlig del av den. På många håll i landet har man upplevt svårigheter att göra förbundens roll kända inom huvudmännens organisationer. Detta gäller inte minst inom den kommunala verksamheten där samordningsförbunden ibland tenderar att "drunkna" bland andra prioriterade verksamheter.

Samordningsförbundet sätter gemensamma mål, beställer och finansierar insatser, men det är de samverkande parterna som bedriver verksamheten. Med ett sådant synsätt minskar risken att samordningsförbundet upplevas som en femte part eller en projektverksamhet.

Samordningsförbundet är en gemensam arena med en viss struktur, men det är de samverkande parternas ansvar att använda förbundet för att åstadkomma en effektiv verksamhet.

3.5 Förbundsstyrelsens uppgift

10 § Varje förbundsmedlem skall vara representerad i styrelsen med minst en ledamot och en ersättare. Antalet ersättare skall vara lika många som antalet ledamöter.

Styrelsen utövar beslutanderätten, förvaltningen och verkställigheten i samordningsförbundet.

Styrelsen får besluta att en ledamot eller ersättare i styrelsen eller en tjänsteman hos förbundet skall få besluta på förbundets vägnar i en viss grupp av ärenden. Detta gäller dock inte

1. ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet,
2. yttranden med anledning av att beslut av förbundet i dess helhet har överklagats, och
3. ärenden som anges i särskilda föreskrifter.

Beslut som har fattats på förbundets vägnar enligt tredje stycket skall anmälas till styrelsen, som bestämmer i vilken ordning anmälan skall ske.

Lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser)

Det är ett särpräglat styrelseuppdrag att sitta i en samordningsförbundsstyrelse bl. a beroende på att:

- Styrelseuppdraget skall ske utifrån en interorganisatorisk helhetsyn med ett tydligt medborgarperspektiv.
- I första hand skall man inte ”bevaka” sin organisations intressen utan ur ett helhetsperspektiv se till medborgarnas nytta av de beslutade insatserna
- Styrelsen utgör en blandning av tjänstemän (Försäkringskassa och Arbetsförmedling och politiker. (Kommun, Landsting/Region).

Varje förbundsmedlem ska vara representerad i styrelsen med minst en ledamot och en ersättare. Däremot sägs inget om hur många ledamöter som kan vara representerade i styrelsen. Förbundsmedlemmarna ska genom förbundsordningen bestämma antalet ledamöter och ersättare i styrelsen och hur många som ska representera var och en av medlemmarna. Det är inte ovanligt att varje part har en styrelseledamot medan om t ex flera kommuner ingår deras behov av insyn kan lösas genom plats som ersättare med yttrande- och närvarorätt. Här är lagstiftningen otydlig då man ju i dessa fall valt att betrakta flera kommuner som en huvudman.

Möjligheten till delegation är snarlik den som gäller i kommunallagen, dvs styrelsen får inte delegera beslut som rör verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. Dessa beslut bör givetvis även antas i konsensus mellan de fyra parterna. Delegation kan ges till en ledamot eller till en tjänsteman hos förbundet. En tjänsteman hos förbundet är någon som är anställd av förbundet eller har uppdrag av förbundet att verka som tjänsteman.

4. TENDENSER I OMVÄRLDEN

Över tid tycks trenden vara att samordningsförbunden blir större och att fler kommuner går samman i samma förbund. Nedanstående tabell påvisar denna utveckling över tid.

2007 72 samordningsförbund 141 kommuner	2016 82 samordningsförbund 247 kommuner
---	---

Exempel på stora samordningsförbund

<ul style="list-style-type: none">• Samordningsförbundet Gävleborg Bollnäs, Gävle, Hofors, Hudiksvall, Ljusdal, Nordanstig, Ockelbo, Ovanåker, Sandviken, Söderhamn.(10 kommuner)• Samordningsförbundet Halland Halmstad, Hylte, Laholm, Varberg, Falkenberg, Kungsbacka (6 kommuner)• Samordningsförbundet Jämtland Berg, Bräcke, Härjedalen, Krokom, Ragunda, Strömsund, Åre, Östersund (8 kommuner)• Norra Västmanlands samordningsförbund Fagersta, Norberg, Skinnskatteberg, Sala, Hallstahammar, Surahammar (6 kommuner)	<ul style="list-style-type: none">• Samordningsförbundet Kalmar Län Kalmar, Emmaboda, Hultsfred, Högsby, Mönsterås, Mörbylånga, Nybro, Oskarshamn, Torsås, Vimmerby, Västervik, Borgholm. (12 kommuner)• Stockholms Samordningsförbund• Sörmland RAR Eskilstuna, Strängnäs, Gnesta, Trosa, Nyköping, Oxelösund, Flen, Katrineholm, Vingåker .(9 kommuner).• Sjuhärads samordningsförbund Bollebygd, Borås, Herrljunga, Mark, Svenljunga, Tranemo, Ulricehamn, Vårgårda (8 kommuner).
---	--

Exempel på mindre samordningsförbund

<ul style="list-style-type: none">• Finspångs samordningsförbund• Öckerö samordningsförbund• Ånge Samordningsförbund• FINSAM Västerdalarna	<ul style="list-style-type: none">• Nedansiljans samordningsförbund• Norra Dalarnas samordningsförbund• Södra Dalarnas samordningsförbund• Västerbergslagen samordnings- förbund
---	---

Det finns flera orsaker till att samordningsförbunden blir större. De vanligaste skälen tycks vara att:

- Större förbund anses öka möjligheterna till metodutveckling, kunskapsöverföring, och uppföljning.
- Det krävs i allmänhet större volymer för att starta kvalificerade, högt specialiserade verksamheter.
- Arbetsmarknadsområden och regionindelning följer inte kommungränser. Större upptagningsområden minimerar geografiska hinder(kommungränser) för effektiv rehabilitering.
- Den administrativa överbyggnaden tar mindre del av de gemensamma resurserna

Lagstiftningens intentioner är tydligt att verksamheterna skall utgå från lokala förhållanden. Det tycks vid de flesta sammanslagningar till större förbund ha funnits en oro att det lokala perspektivet skall bli lidande. Inte minst företrädare för mindre kommuner har ofta uttryckt dessa farhågor.

De kontakter utredaren haft med företrädare för olika samordningsförbund och tjänstemän på nationell nivå kan inte finna belägg för att större förbund existerar på bekostnad av det lokala perspektivet. Snarare påvisar flertalet erfarenheter att mindre kommuner gynnas av att vara medlem i ett större förbund genom att medborgarna fått tillgång till mer specialiserad verksamhet.

Tveklöst medför ett stort förbund en utmaning i att finna en organiseringsform som både tillgodoser kraven på effektivitet och att olika lokala förhållanden skall vara synliggjorda. Samtidigt visar erfarenheter att både styrelsens sammansättning och andra organisationsformer kan se väldigt olika ut men ändå fungera bra. Samstämmigt tycks dock en framgångsfaktor vara att hitta rätt former för beredningsgrupper och lokala samverkansgrupper. Vad som är "rätt" form tycks dock variera utifrån lokala förhållanden.



Figuren ovan visualiserar det spänningsfält som tycks finnas mellan de fördelar större förbund kan medföra och oron över att det skall ske på bekostnad av det lokala perspektivet.

Det faktum att styrelsens sammansättning kan se olika ut illustreras av nedanstående exempel:

<ul style="list-style-type: none">• Samordningsförbund Gävleborg - 10 kommuner: 7 ordinarie ledamöter och 7 ersättare från respektive medlemsmyndighet. Af, FK och region har utsett vardera en ledamot och en ersättare. Kommunerna har tillsammans utsett fyra ledamöter och fyra ersättare.• Halland – 6 kommuner: 4 ordinarie ledamöter och åtta ersättare. Ersättare har närvaro- och yttranderätt.• Jämtland – 8 kommuner: 11 ledamöter med 11 ersättare. Varje medlem väljer en ledamot och en ersättare får denne.	<ul style="list-style-type: none">• Norra Västmanland – 6 kommuner: 9 ordinarie ledamöter 9 ersättare. Varje förbundsmedlem representerad i styrelsen.• Kalmar – 12 kommuner. 15 ordinarie ledamöter och 15 ersättare. Varje förbundsmedlem representerad i styrelsen.• RAR Sörmland – 9 kommuner 12 ordinarie ledamöter, 12 ersättare. Varje förbundsmedlem representerad i styrelsen• Sjuhärads samordningsförbund – 8 kommuner: 4 ordinarie ledamöter och 10 ersättare.
---	---

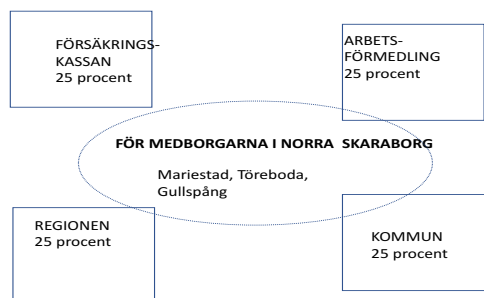
Likväl som att styrelsens sammansättning kan variera finns det olika lösningar på t ex antal tjänstemän och hur beredningsgrupper är organiserade. Slutsatsen kan möjligen vara att nyckeln till framgång inte endast går att finna i vilken organisationsform man valt. Erfarenheter påvisar att graden av engagemang och kontinuitet hos styrelser, tjänstemän och huvudmän kan ha en lika avgörande betydelse.

5. NULÄGE SKARABORG

5.1 Nuvarande samordningsförbund

I nuläget har Skaraborg tre samordningsförbund där 14 av 15 Skaraborgskommuner deltar. Grästorp ingår istället i ett samordningsförbund med Lilla Edet och Trollhättan. De tre samordningsförbunden benämns Samordningsförbundet Norra Skaraborg, Samordningsförbundet Västra Skaraborg och Samordningsförbundet Östra Skaraborg.

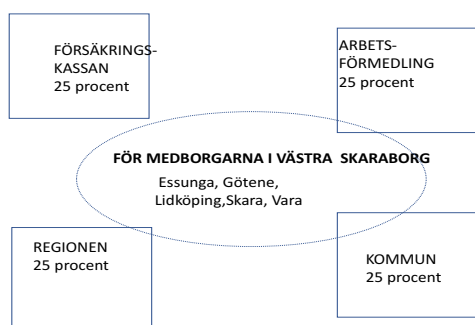
Samordningsförbundet Norra Skaraborg



Norra Skaraborg är det minsta av Skaraborgsförbunden med tre kommuner som medlemmar. Mariestad, Töreboda och Gullspång. Det bor ca 40100 invånare i området. Budgeten motsvarar ca 3,5 mkr och förbundet har ett eget kapital på 700 tkr.

Förbundsstyrelsen har 4 ordinarie ledamöter och 5 ersättare. Beredningsgruppen har 11 deltagare och förbundet har en chef anställd på deltid.

Samordningsförbundet Västra Skaraborg



Västra Skaraborg är näst störst av Skaraborgsförbunden med fem kommuner som medlemmar. Essunga, Götene, Lidköping, Skara och Vara. Det bor ca 92 100 invånare i området. Budgeten motsvarar ca 7,2 mkr och förbundet har ett eget kapital på ca 3 mkr.

Förbundsstyrelsen har 4 ordinarie ledamöter och 6 ersättare. Beredningsgruppen har 12 deltagare och förbundet har en chef samt förbundssekreterare (0,5 årsarbetare) anställd.

Samordningsförbundet Östra Skaraborg

Östra Skaraborg är störst av Skaraborgsförbunden med sex kommuner som medlemmar, Skövde, Hjo, Tibro, Karlsborg, Tidaholm och Falköping. Det bor ca 127 000 invånare i området. Budgeten motsvarar ca 10 mkr och förbundet har ett eget kapital på ca 3,5 mkr.

Förbundsstyrelsen har 4 ordinarie ledamöter och 7 ersättare. Beredningsgruppen har 18 deltagare och förbundet har en chef samt förbundssekreterare/processtödare anställd.

5.2 Utveckling inom nuvarande förbund

Samstämmiga uppgifter visar att samarbetet mellan de tre samordningsförbunden har förbättrats och fördjupats de senaste åren. Detta manifesteras bl. a genom:

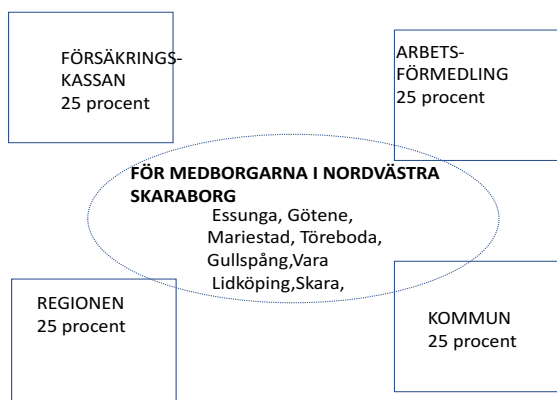
- Gemensam struktur på hemsidorna
- Gemensamma projekt och aktiviteter
- Gemensamma mötesplatser t ex Ägarråd.
- Gemensam vision och värdegrund

På detaljnivå är bilden mer splittrad. T ex skiljer sig formen för verksamhetsberättelser och styrdokument åt. Detta gör det svårt att få en samlad bild av pågående aktiviteter i Skaraborg och hur t ex fördelningen mellan individuella och strukturella insatser ser ut. Det är, för en utomstående, svårt att få en helhetssyn och tanken med Skaraborg som ett arbetsmarknadsområde är avlägsen. Delegationen ser olika ut i förbunden där Västra Skaraborg har delegerat mer beslut till tjänstemän än övriga två förbund.

Bland de intervjuade fanns en mestadels-positiv inställning till hur arbetet bedrivs i styrelser och beredningsgrupper. Dock framhöll en del att arbetet i beredningsgrupper kan bli lite "trögt" då kommunernas organisationer har olika organisationer och dess representanter ibland oklara mandat. Vidare upplever, inte minst representanter för statlig verksamhet, att deltagandet i styrelser och beredningsgrupper tar oproportionerligt mycket tid i anspråk. Till en del är det samma statliga tjänstemän som deltar i dessa olika konstellationer.

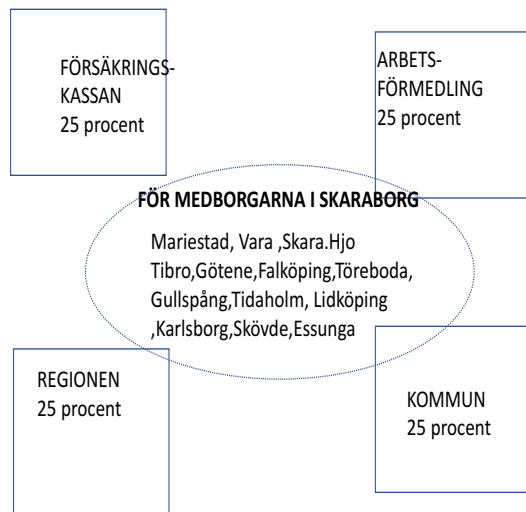
Flera ansåg att systemet med roterande ordförandeskap sker på bekostnad av kontinuitet och långsiktiga strategier. Enligt denna uppfattning borde ett ordförandeskap sträcka sig över en hel mandatperiod dvs fyra år.

5.3 Visualisering av två samordningsförbund



I det fallet att huvudmännen beslutar om en lösning med två samordningsförbund framstår en sammanslagning av Norra och Västra Samordningsförbundet som den minst komplicerade. Östra Samordningsförbundet blir kvar och i slutändan har Skaraborg två någorlunda jämnstora förbund. Givet att de förutsättningar som idag råder kvarstår, innebär detta alternativ att det Nordvästra samordningsförbundet med 8 kommuner skulle få ett invånarunderlag på ca 134 000 medborgare, en budget på ca 10,7 mkr och ett eget kapital på 3,7 mkr. Skulle styrelsen organiseras på samma sätt som nu d.v.s. fyra ordinarie ledamöter och ersättare för samtliga deltagande kommuner skulle styrelsen ha fyra ordinarie ledamöter och 10 ersättare.

5.4. Visualisering av ett samordningsförbund



I det fallet huvudmän beslutar om en sammanslagning till ett samordningsförbund skulle det se ut som ovanstående skiss visar. Givet att de förutsättningar som idag råder kvarstår innebär detta alternativ att Samordningsförbundet med 14 kommuner skulle få ett invånarunderlag på ca 260 000 medborgare, en budget på ca 20,7 mkr och ett eget kapital på 7,2 mkr. Skulle styrelsen organiseras på samma sätt som nu d.v.s. fyra ordinarie ledamöter och ersättare för samtliga deltagande kommuner skulle styrelsen ha 4 ordinarie ledamöter och 17 ersättare.

6. ÅSIKTER FRÅN STYRELSER OCH HUVUDMÄN

31 intervjuer genomfördes med styrelseledamöter, kommunalråd, förbundschefer och deltagare i beredningsgrupp. Fördelningen av intervjuerna var följande:

- 12 styrelseledamöter (4 från varje förbund)
- 14 kommunalråd (1 även ordförande i Norra Skaraborgs samordningsförbund)
- 3 förbundschefer och 3 deltagare i beredningsgrupper o dyl.

De flesta intervjuer skedde via telefon och behandlade framförallt för- och nackdelar med eventuell sammanslagning av förbund och hur ett eller två större förbund bäst kan organiseras. En förteckning av vilka som intervjuats bifogas som bilaga (bilaga 1).

Flertalet gav nyanserade svar där respondenterna lyfte fram både för- och nackdelar med olika alternativ. Om man t ex ansåg att fördelarna med ett stort förbund överväger kunde många ändå se utmaningen att organisera verksamheterna så alla blir delaktiga. Ett fåtal var mer "kategoriska" i sina åsikter. I dessa fall kunde inte man inte se några som helst fördelar med en sammanslagning alternativt inga svårigheter med en sammanslagning. Några uttryckte inte riktigt tydliga åsikter utan ville avvakta mer diskussioner och underlag.

- Majoriteten av respondenterna var för en hopslagning till ett förbund-man såg nackdelar men fördelarna övervägde
- Några skulle föredra två förbund-antingen för att man trodde det var bra eller för att det var "mindre dåligt" än ett förbund
- Några var helt emot sammanslagning
- Den övervägande majoriteten av icke-kommunala aktörer var för en sammanslagning till ett förbund
- En mindre majoritet av kommunala aktörer var för en sammanslagning till ett förbund

Åsikterna fördelade sig enligt nedanstående där kommunalrådets inställning redovisas separat.

Samtliga respondenter (exklusive förbundschefer)

- 19 respondenter var positiva till att bilda ett förbund
- 4 respondenter mest för att bilda två förbund
- 4 respondenter mot hopslagning-vill fortsätta som nu.
- 1 respondent vill se konsekvensbeskrivning innan beslut

Kommunalråd

- 7 kommunalråd var positiva till att bilda ett förbund
- 3 kommunalråd såg två förbund som det mest realistiska.
- 3 kommunalråd var i huvudsak mot en sammanslagning
- 1 kommunalråd ville ha mer underlag men om konsekvenserna påvisar fördelar ett förbund.

Följande citat från olika respondenter ger ett tvärsnitt av de åsikter som gav uttryck för en i huvudsak positiv syn på en sammanslagning av samordningsförbunden.

- *"Mer resurser om man vill göra större grejer".*
- *"Ett förbund kan samordna projekt samtidigt behålla olikheterna i kommunerna"*
- *"På statlig regional och delregional nivå samordnas allt kommunerna bör möta upp i detta*
- *Ett förbund blir mer känt och slagkraftigt- vi kan kraftsamla mer".*
- *"Göra bättre ansökningar gentemot ESF".*
- *"Mer sårbart med tre förbund".*
- *"Ett förbund blir starkare t ex att söka pengar, gynnar de små kommunerna som har mindre egna resurser".*
- *"Nu är verksamheter bara exklusiva för medborgarna i kommunerna som ingår i ett förbund. Större utbud -större bredd".*
- *"Ett förbund mer konkurrenskraftig-inom befintliga resurser mer medel till medborgarna"*
- *"Ett förbund paraply Skaraborg –verksamhet på individnivå lokalt Handlar Inte om att samla verksamhet- verksamhet skall fortsätta lokalt i varje kommun".*
- *"Jag tycker att man bör slå ihop -inte bara fördelar men fördelarna överväger. T ex att man inte behöva uppfinna hjulet i varje förbund"*
- *"Tror att vi är överens att de kommuner som har de största utmaningarna skall ha största nyttan -våra farhågor vid tidigare hopslagning har inte besannats".*
- *"Ett fåtal personer får lägga extremt mycket tid på möten inom förbunden"*
- *"Ett förbund följer iden om Skaraborg som ett arbetsmarknadsområde"*
- *Ser inga fördelar med att ha tre samordningsförbund. Från vår synpunkt små verksamheter som kräver oproportionerligt mycket tid i form av möten, grupper etc.-ineffektivt."*
- *"Förut mycket inpinkade revir – mer moget för ett förbund nu."*
- *"Pengar mer till teamen istället för overheadkostnader*
- *"Samordningsförbunden i grunden små organisationer med begränsad budget - enligt min erfarenhet största nyttan för de mindre kommunerna. De större har mer egna kompetenser".*
- *"Mer kraftfullt –tänker framförallt på budget mer pengar att genomföra insatser med -större effekt. Även om det finns vissa skillnader är utmaningarna i kommunerna ungefär detsamma vad gäller arbetsmarknad och utanförskap."*
- *"Fördelen med större förbund- att kunna pröva metoder olika metoder och öka kompetensen- Inte så sårbart".*
- *"Olika kulturer och tankesätt vissa kommuner är mer protektionistiska än andra".*
- *"Ett förbund stärker Skaraborgsperspektivet och kan skapa intresse-t ex att starta folkhögskolor"*
- *"Vi måste ha det övergripande målet för verksamheten och medborgarperspektivet i fokus. Behoven skall styras dit de bäst behövs och ett större förbund får mer "muskler".*
- *"Den stora vinsten samlad kompetens - inte så sårbara."*
- *"Om jag förstår det rätt är en del rädda att det kommunala inflytandet skall minska –Det finns en del bypolitik i Skaraborg "*

Följande citat från olika respondenter ger ett tvärsnitt av de åsikter som gav uttryck för en i huvudsak negativ syn på en sammanslagning av samordningsförbunden.

- *"Närheten gör att vi kan påverka".*
- *"Tror inte att stordriften ger fantastiska fördelar".*
- *"Tror inte att administrationskostnaderna minskar särskilt mycket".*
- *"Kommunen hamnar i kläm".*
- *"Mer sårbart med bara en förbundschef".*
- *"Man måste verkligen tänka över hur man organiserar så att alla kommer till tals".*
- *"Ser inga fördelar med färre förbund-nu tre som kan ta lärdom av varandra".*
- *."Nu är fördelen vår lokala förankring- det finns mycket lokalkännedom som kan försvinna".*
- *"Ytterligare en hopslagning tar sin tid-mycket kulturer skall jämkas ihop".*
- *"Det var ju inte länge sedan vi gjorde en sammanslagning".*
- *"Det lokala perspektivet riskerar att förvinna".*
- *"Stort förbund oerhört anonymt".*
- *"Vi ska inte slå sönder det som fungera".*
- *"De större kommunernas perspektiv dominerar".*
- *"Det är bra som det är nu. Samarbetet mellan förbunden har blivit mycket bättre".*
- *"Måste jag välja är två förbund det minst dåliga".*
- *"Mindre kommuner kan försvinna och tappa röst"*

7. SWOT-ANALYS

SWOT (*strenghs, weaknesses, opportunities, threats*) är en metod för analys som belyser fördelar-nackdelar med olika förslag. Detta genom att urskilja styrkor, svagheter, möjligheter och hot. Detta avsnitt innehåller en SWOT-analys avseende en sammanslagning av de tre befintliga samordningsförbunden i Skaraborg. Analysen baseras dels på de intervjuer som gjorts dels på erfarenheter från andra håll i landet och nationell nivå

STYRKOR	MÖJLIGHETER
<ul style="list-style-type: none">• Skaraborg ett arbetsmarknadsområde-säkerställer likartade resurser oavsett var man bor.• Minimering av geografiska hinder för effektiv rehabilitering och arbetsträning.• Ett förbund är mer synkroniserat med regionens och statens indelning och upptagningsområde.• Ett stort förbund mer kraftfullt - innebär ökad konkurrenskraft –bl. a avseende projektmedel. Nationellt kan ett större förbund få en starkare röst.• Lättare att söka medel till - och följa upp projekt t ex ESF.• Minskad overhead – större andel av medlen till verksamhet, mindre andel till administration.• Mer resurser att rikta mot speciella insatser• Mindre mötestid och mer effektivt utnyttjande av medarbetares arbetstid.• Minskad sårbarhet på tjänstemannanivå.• Ökade möjligheter till gemensam kompetens- och metodutveckling• Mer professionell organisation• En majoritet av huvudmän/aktörer vill att samordningsförbunden slås samman. Detta gäller både stat, region och kommun.	<ul style="list-style-type: none">• Ett stort förbund kan göra Skaraborg starkare som region. Ökat intresse kan ge ”ringar på vattnet” som t ex lokalisering av folkhögskolor eller andra verksamheter.• Större utbud kan medföra större bredd på insatser och verksamheter.• Olika spetskompetenser kan komma fler medborgare tillgodo.• Ökade möjligheter för mindre kommuner att få tillgodogöra sig resurser och kompetenser.• Bättre möjligheter till större satsningar och projekt.• Ökade möjligheter att söka projektmedel samt driva och följa upp projekt.• Större möjligheter att ”riva” murar och minska onödiga revir. Ökad helhetssyn.• Ett större förbund ökar förbundsstyrelsens möjlighet till strategiskt, långsiktigt arbete – fokus på VAD-frågor.• Ett större förbund medför större förbundskansli - större möjlighet till att arbeta professionellt både med övergripande och operativa frågor – fokus på HUR-frågor.• En tydligare rollfördelning på alla nivåer ökar möjligheterna till att ha ett starkare medborgarperspektiv.• Avsevärt större möjligheter till gemensam metod- och kompetensutveckling.

SVAGHETER

- Storleken kan medföra tröghet i beslutsprocesser och kommunikation.
- Ökad sårbarhet –t ex med bara en förbundschef
- Förbunden nu väl inarbetade- en sammanslagning innebär en kraftsamling som under en tid kan medföra "produktionsbortfall".
- Svårigheter att jämk ihop kulturella skillnader.
- Idag finns ett bra samarbete mellan förbunden- centralisering främjar inte nödvändigtvis samverkan.
- Länge beslutsavstånd.
- Ett stort förbund innebär större utmaning att fånga upp olika lokala perspektiv.
- Svårigheter att säkerställa kommunal representation i styrelse och beredning
- Några – framförallt vissa kommunföreträdare är mot att bilda ett stort samordningsförbund.

HOT

- Lyckas man inte säkerställa olika lokala perspektiv minskar träffsäkerheten i beslutade åtgärder och verksamheter. Samordningsförbundets legitimitet kan därigenom minska.
- Kulturella och geografiska hinder kan vara svåra och tidskrävande att överbrygga.
- Väsentligt att finna bra och förankrade former för t ex kommuners representativet i förbundsstyrelse och beredningsgrupper. I annat fall kan kommuner uppleva mindre insyn och inflytande
- Oro från vissa mindre kommuner perspektiv att de större kommunerna dominerar.
- Styrelse och kansli längre från verksamheten- större utmaning att skaffa sig kunskaper och goda beslutsunderlag.
- "Ryckighet"-bara två år sedan senaste sammanslagningen.
- Några kommunföreträdare är mot en sammanslagning.

8. ÖVERVÄGANDEN

Huruvida en sammanslagning av samordningsförbunden skall ske är ytterst en fråga för ägare och huvudmän att besluta om. Likaså är det där man skall bestämma sig för hur verksamheten skall organiseras, styrelsens sammansättning etc.

En sammanslagning innebär mycket arbete och kan i en övergångsfas påverka produktionen. Därför är det viktigt att välja ett alternativ som framstår så långsiktigt och hållbart som möjligt. Likaså är det väsentligt att de olika aktörerna har en någorlunda gemensam bild av de förväntade vinster en eventuell förändring innebär.

Detta avsnitt innehåller några övergripande överväganden som, enligt utredaren, bör finnas med i kommande diskussioner kring verksamheten.

8.1 Ett, Två eller Tre förbund?

Tre förbund –fortsätta som hittills?

Många respondenter lyfte fram att samarbetet mellan de tre förbunden utvecklats positivt på senare år. I det fall huvudmännen väljer att behålla de tre befintliga förbunden bör detta samarbete utvecklas ytterligare. Kanske t.o.m. formaliseras med gemensamt kansli och tjänstemän för de tre förbunden. Det kan inte betraktas som ett optimalt resursutnyttjande att ha tre olika förbundskanslier inom Skaraborg.

Två förbund?

Det kan ifrågasättas om en sammanslagning till två förbund är en hållbar lösning. De synergieffekter som sammanslagning till ett förbund kan medföra uppnås endast delvis. Detta samtidigt som en del av de problem många respondenter upplever med nuvarande ordning riskerar att bestå. Vidare framstår en del argument som framfördes för att bilda två förbund som något av ett "icke-val". Dvs om man i grunden är tveksam till sammanslagning och ser fördelar med mindre förbund kan en sammanslagning till två samordningsförbund framstå som det "minst onda". Visserligen skulle Skaraborg få två jämnstora förbund men risken är uppenbar att effekterna av två samordningsförbund inte motsvarar det arbete och ansträngning en sammanslagning medför. Skulle så vara fallet kan följden bli att diskussioner om ytterligare förändring/sammanslagning påbörjas relativt snabbt. I en tid när det är viktigt att kunna kraftsamla i arbetet att förebygga utanförskap vore, enligt utredarens åsikt, en sådan utveckling olycklig.

Ett förbund?

Sammanslagning till ett förbund medför sannolikt större möjligheter till bl.a. mer effektivt resursutnyttjande, gemensam metod- och kompetensutveckling och mer omfattande projekt/verksamheter. Detta antagande baseras på de erfarenheter som idag finns från ett

antal större förbund. Dessa erfarenheter tycks inte heller ge belägg för att mindre kommuner blir förfördelade eller att dess medborgare skulle få mindre insatser. Samtidigt skall man inte underskatta komplexiteten och utmaningen det innebär att bilda ett samordningsförbund med 14 kommuner, Region, Arbetsförmedling och Försäkringskassa. Det kräver mycket arbete och gemensam eftertanke att skapa en organisation där lokala perspektiv och erfarenheter vägs in i beslutsunderlag, verksamheter och projekt.

8.2 Minskad overhead-mer medel till medborgarna?

Flera respondenter ansåg att ett stort förbund medför mer resurser till verksamheter och mindre till overheadkostnader. Ur ett helhetsperspektiv möjliggör tveklöst ett större förbund en mer effektiv hushållning av resurser. En mindre andel av resurserna går till overheadkostnader och en större andel till verksamheter. Mycket talat för att ett stort förbund innebär viss minskning av administrationskostnader. Dessa effekter skall dock inte överdrivas då ett det samtidigt krävs en större stab.

I en möjlig effektivisering måste även arbetstid bland t ex medlemmar i beredningsgrupper räknas in. Bättre resursutnyttjande här kan innebära minskad mötestid för tjänstemän. Det kan t ex nämnas att Hallands samordningsförbund har 15 medlemmar i sin beredningsgrupp. De tre Skaraborgsförbunden med ungefär samma befolkningsunderlag som Halland har 41 deltagare (från staten ofta samma tjänstemän) engagerade i sina beredningsgrupper.

Totalkostnader för t ex styrelsearvoden, revision, administration, lokaler och ledning kommer definitivt minska vid sammanslagning till ett förbund. Minskade kostnader här kan medföra en kostnadsminskning motsvarande minst en miljon kronor. Detta givetvis beroende på hur en ny styrelse kommer att vara sammansatt, hur många tjänstemän man bedömer skall finnas etc.

Samtidigt kan en sammanslagning innebära att man mister intäkter i form av det statliga grundbidrag på 400 000 kronor som alltid utgår till ett samordningsförbund. Istället för tre sådana grundbidrag skulle endast ett bidrag utgå. Effekten av detta är dock svår att förutse då det även är andra mått som i huvudsak påverkar tilldelningen till ett samordningsförbund. Kommunernas och VG-regionens ambitionsnivå har även den en påverkansgrad på de medel som tilldelas. Det går därför inte i skrivande stund att med säkerhet säga om en sammanslagning av de tre Skaraborgsförbunden kommer att innebära minskad statlig tilldelning.

De effektiviseringar ett stort förbund kan medföra handlar inte endast om pengar. Det ökar även möjligheten till mer professionell uppföljning av verksamhet och insatser. Erfarenheter från andra ”större förbund visar på att en större gemensam budget ger ökade möjligheter att ”kraftsamla” där behoven är störst-inte sällan till fördel för medborgarna i mindre kommuner.

Många respondenter trodde även att ett stort förbund skulle innebära större möjligheter till att söka projektmedel t ex genom ESF. Erfarenheterna är inte entydiga-det finns mindre förbund som varit mycket duktiga på detta och större förbund som inte varit lika framgångsrika. För framgång inom detta område kan andra saker vara lika avgörande som förbundets storlek t ex graden av engagemang hos styrelse och huvudmän samt förbundskansliets organisering.

Ett stort förbund har dock i allmänhet bättre yttre förutsättningar att söka projektmedel, driva projekten och inte minst följa upp dem. Sjuhärads samordningsförbund är ett av flera goda exempel på detta. 2011 slogs flera sjuhäradsförbund samman till ett. Sedan dess har man kunnat hämta hem 65 mkr genom framförallt ESF- medel.

Ett stort förbund ger bättre förutsättningar till effektivt resursutnyttjande. Ett större förbund kan även medföra synergieffekter när det t ex gäller möjligheterna att få medel till- och driva externt finansierade projekt.

8.3 Större utbud av insatser?

Det är en tämligen entydig erfarenhet i större och sammanslagna förbund att:

- Möjligheterna ökar att bygga specialiserade verksamheter,
- Möjligheterna ökar att främja det gränsöverskridande arbetet
- Möjligheterna ökar att hitta nya, innovativa uppdrag och samverkansformer.

”Små” kommuner har generellt svårt att upprätthålla olika typer av specialiserad kompetens. Det finns flera exempel på ”små” kommuner som varit motståndare till sammanslagningar men där man efter några år helt ändrat uppfattning. Farhågorna om minskat inflytande har inte besannats samtidigt som man erhållit betydligt mer verksamhet.

Paradoxalt nog kan ett stort förbund innebära att enskilda aktiviteter får en tydligare lokal prägel. Genom större volymer kan förbundet rikta insatser till olika kommuner baserat på ohälsotal och lokal arbetsmarknadsstatistik - insatserna kan bli än mer behovsstyrda. Synergieffekter uppstår då uppdragen får ett större upptagningsområde. För enskilda individer innebär det ett större utbud av insatser. Samordningsförbundens verksamheter återfinns, i mer eller mindre hög grad, i samtliga kommuner.

Ett större förbund med större gemensam budget och upptagningsområde ökar förutsättningarna till gränsöverskridande och innovativa verksamheter.

8.4 Hur bevara det lokala perspektivet?

Minskat lokalt inflytande är en vanlig invändning vid sammanslagningar till större förbund. Framförallt återfinns denna uppfattning hos företrädare för mindre kommuner. Denna farhåga återspeglades även bland några respondenter i denna utredning. Som redan framgått påvisar inte de erfarenheter som gjorts att dessa farhågor nämnvärt besannats.

Det lokala perspektivet är en av hörnpelarna i lagstiftningen och måste säkerställas vid en sammanslagning till ett stort förbund. Framgångsfaktorer här handlar dels om hur arbetet organiseras och graden aktivitet/engagemang hos huvudmännen.

Nedanstående faktorer är några principer avsedda att främja det lokala perspektivet vid en sammanslagning av samordningsförbunden.

Man bör enas om huvudprincipen någon verksamhet skall finnas i alla ingående kommuner – representanter för målgrupperna finns ju överallt. Däremot kan och skall inte all verksamhet finnas i varje kommun.

Det bör skapas en förbundsordning där samtliga ingående huvudmän är representerade -om inte annat som ersättare med närvaro- och yttranderätt.

Lokala arbetsgrupper/beredningar utgör navet att fånga upp behov i de olika kommunerna och föra dem vidare till ledning/styrelse.

Kommunerna kan utnyttja befintliga mötesplatser inom t ex Skaraborgs Kommunalförbund för gemensamma strategiska diskussioner. Finns idag mötesplatser för kommunalråd, nämndsordföranden och socialchefer.

9. ORGANISERING

Det finns många sätt att organisera ett samordningsförbund. Detta avser såväl styrelsens sammansättning, tjänstemannaorganisation och beredningsgrupper/ lokal samverkan. Det är av stor betydelse att dessa frågor diskuteras grundligt inför en eventuell sammanslagning av de tre befintliga samordningsförbunden. Denna fråga diskuterades på det seminarium kring denna utredning som anordnades i Skövde 17.08 23. En del alternativ som här skissas härrör sig från den workshop som hölls i samband med seminariet. En fullständig sammanställning av detta återfinns som bilaga/bilaga 2).

9.1 Styrelsens sammansättning/representation.

Det har redan framgått att de större samordningsförbunden i landet valt olika sätt att sätta samman sina styrelser. Det finns ingen entydig sanning om vilken sammansättning som är mest effektiv. Utmaningen är att hitta rätt balans mellan framförallt kommuners önskemål/krav på insyn och påverkan och styrelsen förmåga att hitta effektiva arbetsformer med ett strategiskt förhållningssätt. Denna utmaning är avsevärd i Skaraborg vid en eventuell sammanslagning till ett samordningsförbund. Såvitt utredaren erfar skulle skaraborgsförbundet bli det samordningsförbund i landet som har flest antal deltagande kommuner. Det finns dock flera som har motsvarande eller större befolkningsunderlag.

En huvudprincip bör vara att ju större antal ledamöter en styrelse har desto mer ökar behovet av t ex ett arbetsutskott som kan ta ett större ansvar för löpande frågor. Flera respondenter gav uttryck för att ordförandeskapet bör vara samma under en mandatperiod för att skapa bättre kontinuitet i styrelsearbetet.

Tre alternativa förslag kring förbundsstyrelsens sammansättning om man bildar ett Skaraborgsförbund:

Alternativ 1 - Samtliga ingående parter har ordinarie ledamöter i styrelsen. Detta innebär 17 ordinarie ledamöter och 17 ersättare. Totalt blir 34 personer engagerade i styrelsen. I nuvarande tre Skaraborgsförbund är 30 personer engagerade i styrelserna vilket innebär att alt. 1 medför en ökning av antalet styrelseledamöter. Fördelen med detta alternativ är att alla är representerade. Nackdelen är att svårigheter att finna effektiva arbetsformer. Färre styrelsesammanträden och att mer löpande frågor förs till arbetsutskott kan vara en väg att hantera detta.

Alternativ 2- Utgår från representationen i nuvarande tre förbund. Kommunerna har tre ordinarie styrelseledamöter/ en vardera från Västra, Norra och Östra Skaraborg. AF, FK och region har en ordinarie ledamot var. Resterande 11 kommuner har platser som ersättare med närvaro- och yttranderätt. Stat och region får tre ersättare. Denna sammansättning skapar rimliga förutsättningar för ett effektivt styrelsearbete och förändrar inte balansen nämnvärt kring hur styrelserna är sammansatta inom ramen för dagens tre förbund,

Alternativ 3 - Fyra ordinarie ledamöter- en från varje huvudman samt 13 ersättare från kommuner med närvaro- och yttranderätt och tre ersättare från stat region. Denna sammansättning ger goda förutsättningar för ett effektivt styrelsearbete men innebär svårigheter avseende kommunernas representation där en ordinarie kommunledamot i praktiken skall representera samtliga kommuner. Denna ordning förutsätter strukturerade sammanträffanden mellan kommunrepresentanter utöver styrelsesammanträden.

9.2 Kansli, beredningsgrupp och geografiskt läge

Kansli

Hur tjänstemannaorganisationen bemannas och organiseras skiljer sig mellan olika förbund. En grundförutsättning är dock att det finns en förbundschef. Huvuduppgiften för denna befattning varierar men ju större förbund är desto mer bör chefens inriktning bli att arbeta med övergripande, strategiska frågor och ansvara för ärendeflöde och föredragningar till styrelsen. För att möjliggöra detta uppdrag har alltför många förbund även inrättat tjänster som processtödare. Dessa befattningar skall ha som huvuduppgift att t ex hålla i beredningsgrupper, stödja lokala processer och vara ett ”öra” ut mot kommunerna för att fånga upp behov och önskemål. Åtminstone en sådan tjänst blir en nödvändighet vid ett eventuellt skaraborgsförbund med 14 kommuner. Det krävs även en administrativ tjänst för att arbeta med t ex uppföljning. I de fall samordningsförbund blir mycket inriktad mot externa förbund kan det förekomma att projektledare kopplas direkt till förbundets kansli.

Kansliet i ett Skaraborgsförbund kräver tre heltidstjänster som grundbemanning för att säkerställa kvalitet och hållbarhet.

Beredningsgrupp

Både intervjuerna och vid seminariet i Skövde 2017-08-23 framkom att beredningsgruppens utformning är av central betydelse. Det är bl.a. här behov skall fångas upp och förslag till insatser arbetas fram. I ett stort förbund blir det särskilt viktigt att säkerställa olika lokala behov och förutsättningar. För att en beredningsgrupp skall kunna arbeta effektivt måste deltagarna ha tydliga mandat från sina huvudmän. Vidare bör kommuner enas kring att begränsa representationen till en representant så att storleken på gruppen blir hanterbar.

Vid ett stort Skaraborgsförbund med 14 deltagande kommuner kan en beredningsgrupp vara otillräcklig för att svara upp mot de behov som finns. Beredningsgruppen kan även bli för stor för att möjliggöra effektiva arbetsformer. Skulle man trots detta välja att ha en beredningsgrupp bör det finnas ”undergrupper” i form av lokala samverkansgrupper.

Ett mer hanterligt alternativ kan vara att man har två beredningsgrupper organiserade utifrån naturliga samverkansvägar som idag existerar. Det skulle t.o.m. vara möjligt att organisera ännu fler beredningsgrupper. Detta måste dock vägas mot tidsåtgången för de statliga representanter som är med i flera grupper.

Beredningsgruppen har en central funktion och i ett stort förbund kan det krävas två beredningsgrupper där deltagarna har tydliga mandat.

Geografisk placering av förbundets säte

Flertalet respondenter ansåg inte att den geografiska placeringen av förbundets säte var en stor eller viktig fråga. Den kommun som flera nämnde som en naturlig plats för verksamheten var dock Skövde- både sett till resurser och geografiskt läge. Några väckte förslaget att t ex styrelsemöten kunde hållas på olika platser i upptagningsområdet även om kansliet var förlagt i en kommun.

10. FÖRSLAG PÅ ARBETSPROCESS OCH HUVUDPRINCIPER

10.1 Förslag till arbetsprocess

Utvidgning eller hopslagning av samordningsförbund

- Vid en utvidgning av ett befintligt samordningsförbund, t. ex om ytterligare kommuner vill ansluta sig, kan det nuvarande organisationsnumret behållas, men förbundets namn kan behöva bytas. Dessutom behöver alla parter besluta om en ny omarbetad förbundsordning och man kan behöva reglera principerna för kommunernas ekonomiska andel. Men andelarna mellan parterna ska inte förändras.
- Genom att det inte bildas något nytt förbund gäller alla beslut som förbundet tagit tidigare även för de nya medlemmarna.

(Handbok Finsam 3.5)

I handboken för Finsam återfinns en detaljerad beskrivning av hur man går tillväga vid en sammanslagning av samordningsförbund. En rad juridiska, ekonomiska och praktiska frågor måste diskuteras och lösas. Utgångspunkten bör vara att inte i onödan krångla till saker utan försöka lösa frågorna så enkelt som möjligt. Utredaren uppfattar att det inom ramen för den fastlagda struktur lagstiftningen ger finns en ganska stor frihet att hitta egna lösningar. Det är viktigt att tidigt skapa strukturer för en arbetsprocess då det handlar om komplicerade frågor. I det följande ges ett förslag till lämplig arbetsprocess i Skaraborg.

1 Överläggningar och diskussioner kring om man skall bilda ett gemensamt förbund

Som framgått var en majoritet av respondenterna positiva till en sammanslagning av samordningsförbunden. Dock fanns det en del som var uttalat negativa till en sådan förändring. Det handlade framförallt om företrädare för några kommuner. En genomgripande diskussion krävs därför för att komma fram till en gemensam ståndpunkt. Det skall påpekas att det är varje enskild kommuns beslut om man vill vara med i ett stort skaraborgsförbund eller i ett samordningsförbund överhuvudtaget. I diskussionen bör dock

vägas in att en mindre majoritet av kommunerna är positiva till en sammanslagning och en övervägande del av övriga huvudmän önskar denna förändring.

2. Avsiktsförklaring

I det fall ägarna kommer överens om en sammanslagning tar de tre förbundsstyrelserna beslut med en uttalad viljeinriktning att sammanslagningen skall ske och en hemställan till ägarna om hur det skall gå till. Nämligen att två av förbunden uppgår i det tredje och att detta förbund förslagsvis tar namnet Skaraborgs samordningsförbund.

3. Arbetsgrupp

Arbetsgrupp bildas för att diskutera och ge förslag till frågor bl.a. avseende förbundsordning, organisering, hantering av eget kapital och representation/ representativet hos ingående medlemmar.

4. Ny förbundsordning

Samtliga ingående parter måste besluta om en ny förbundsordning. Det är viktigt att hanteringen av förbundens egna kapital vid samgåendet beslutas samtidigt med den nya förbundsordningen för det gemensamma förbundet. På så vis kan oklarhet och akuta situationer undvikas när väl det gemensamma förbundet startar

5. Start för det nya förbundet

Ett lämpligt startdatum kan vara 2019-01-01. Det ger tillräcklig tid för processen och starten sker i samband med en ny mandatperiod

10.2 Några huvudprinciper för sammanslagning

I samband med en eventuell avsiktsförklaring bör parterna enas om vissa huvudprinciper t ex:

- Parterna är överens om principen att Samordningsförbundet ska erbjuda verksamheter i alla kommuner men att all verksamhet inte kan- eller skall finnas överallt,
- Parterna är överens om att främja rörlighet bland deltagarna och mobilitet bland verksamheterna i de fall närhetsprincipen är väsentlig
- Parterna är överens om att sammanslagning skall ske genom att två förbund går upp i ett tredje och att de ingående förbunden som egen del tar med sig sitt egna kapital och pågående verksamheter.

11. SAMMANFATTNING

Utredningen belyser för- och nackdelar med en sammanslagning av nuvarande tre samordningsförbund i Skaraborg till ett eller två förbund. Vidare ges alternativa förslag till organisatoriska lösningar, styrelses sammansättning, arbetsprocess etc. Utredningens underlag utgörs bl.a. av intervjuer med styrelseledamöter, kommunalråd och andra aktörer. Vidare hölls 2017-08-23 i Skövde ett seminarium/workshop med ett antal involverade personer.

En tydlig nationell utveckling är att samordningsförbunden blir större. De vanligaste skälen till denna utveckling är bl.a.:

- Större förbund ökar möjligheterna till metodutveckling, kunskapsöverföring, och uppföljning.
- Det krävs i allmänhet större volymer för att starta kvalificerade, högt specialiserade verksamheter.
- Arbetsmarknadsområden och regionindelning följer inte kommungränser. Större upptagningsområden minimerar geografiska hinder (kommungränser) för effektiv rehabilitering.
- Den administrativa överbyggnaden tar mindre del av de gemensamma resurserna

Samtidigt har det i samband med sammanslagningar ofta funnits en oro bland framförallt mindre förbund att det lokala perspektivet och inflytandet skall minska om ett samordningsförbund blir alltför stort. På basis av de erfarenheter utredaren tagit del av, på nationell nivå och i andra förbund, har dessa farhågor inte nämnvärt besannats. Snarare tycks större samordningsförbund ha ökat möjligheter för medborgarna i mindre kommuner att ta del av mer specialiserad och gränsöverskridande verksamhet.

Utredningen påvisar att ovanstående förhoppningar och farhågor även gjorde sig gällande i Skaraborg. Frågor som effektivitet, metodutveckling, professionalitet och uppföljning vägs mot lokala perspektiv och inflytande.

En relativt stor majoritet av respondenterna ansåg att fördelarna överväger med en sammanslagning till ett förbund. Även bland de 14 kommunalråd som intervjuats såg en majoritet mest fördelar med en sammanslagning. I denna grupp återfinns dock även några respondenter som entydigt var emot en förändring av nuvarande tre samordningsförbund.

Utredarens uppfattning är att om man bland huvudmännen kommer överens om en sammanslagning av nuvarande förbund är alternativet med ett samordningsförbund det bästa. Två samordningsförbund skulle visserligen innebära två jämnstora förbund men samtidigt skulle en del av de problem man ser med nuvarande ordning kvarstå.

Ett sammanslaget samordningsförbund skulle givet de förutsättningar som idag råder innebära att förbundet med 14 kommuner skulle få ett invånarunderlag på ca 260 000

medborgare, en budget på ca 20,7 miljoner kronor och ett eget kapital på 7,2 miljoner kronor.

Utredningen ger olika alternativ till både styrelsens och beredningsgruppens sammansättning vid ett eventuellt skaraborgsförbund. Det handlar här om att säkerställa det lokala perspektivet och möjligheten till delaktighet samtidigt som styrelse och beredningsgrupper kan upprätthålla effektiva arbetsformer.

De olika uppfattningarna och erfarenheter från andra samordningsförbund analyseras i form av en SWOT-analys som belyser för- och nackdelar vid en sammanslagning av de tre befintliga samordningsförbunden.

SAMMANFATTANDE SWOT-ANALYS

<p>STYRKOR</p> <ul style="list-style-type: none"> • Minimering av geografiska hinder för effektiv rehabilitering och arbetsträning • Overhead/administration mindre del av förbundets budget. • Minskad sårbarhet • Majoritet av huvudmän vill slå samman förbunden. 	<p>MÖJLIGHETER</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stärker Skaraborg som region. • Större utbud och bredd på insatserna • Mer gemensam metod- och kompetensutveckling. • Större möjligheter att söka medel till, driva och följas upp projekt <p>Bättre förutsättningar till större satsningar.</p>
<p>SVAGHETER</p> <ul style="list-style-type: none"> • Större utmaning att säkerställa lokalt inflytande. • Svårt med representation. • Längre beslutsavstånd. • Risk för tröghet. 	<p>HOT</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lyckas man inte säkerställa det lokala perspektivet finns oro för att mindre kommuners inflytande minskar. • Långt avstånd mellan ledning och kommuner – svårare att få bra beslutsunderlag. • Kulturella och geografiska hinder • Några medlemmar mot sammanslagning

Utredningen ger förslag till följande arbetsprocess.

1 Överläggningar och diskussioner Diskussion bland huvudmännen om sammanslagning skall ske eller inte
2. Avsiktsförklaring Det tre förbundsstyrelserna tar beslut med en uttalad viljeinriktning att sammanslagningen skall ske och en hemställan till ägarna om hur det skall gå till. Nämligen att två av förbunden upp i det tredje förslagvis benämnt Skaraborgs Samordningsförbund
3. Arbetsgrupp Arbetsgrupp bildas för att diskutera och ge förslag till frågor bl.a. avseende förbundsordning, organisering, hantering av eget kapital och representation/representativet hos ingående medlemmar.
4. Ny Förbundsordning
5. Start för det nya förbundet Lämpligt startdatum 2019-01-01.

I samband med en eventuell avsiktsförklaring bör parterna enas om vissa huvudprinciper t ex att:

- Parterna är överens om principen att Samordningsförbundet ska erbjuda verksamheter i alla kommuner men att all verksamhet inte kan- eller skall finnas överallt,
- Parterna är överens om att främja rörlighet bland deltagarna och mobilitet bland verksamheterna i de fall närhetsprincipen är väsentlig
- Parterna är överens om att sammanslagning skall ske genom att två förbund går upp i ett tredje och att de ingående förbunden som egen del tar med sig sitt egna kapital och pågående verksamheter

BILAGA 1 - Respondenter

Styrelsen Västra

- Gunilla Druvfe Jansson
- Louise Ahlgren
- Jan-Olof Lundqvist
- Lena O Jenemark

Styrelsen Norra

- Emma Pettersson
- Rune Skogsberg
- Eva-Lotta Gram
- Bengt Sjöberg

Styrelsen Östra

- Torgny Andersson
- Roland Wanner
- Hans Johansson
- Conny Haraldsson

Kommunalråd

- Åsa Karlsson Götene
- Bertil Jonsson Lidköping
- Daniel Andersson Essunga
- Fredrik Nordström Skara
- Fredrik Nelander Vara
- Johan Abrahamson Mariestad
- Bengt Sjöberg Töreboda
- Carina Gullberg Gullspång
- Katarina Jonsson Skövde
- Conny Johansson Falköping
- Catrin Hjulmark Hjo
- Rolf Eriksson Tibro
- Peter Lindroth Karlsborg
- Anna-Karin Skatt Tidaholm

Beredningsgrupp o dyl

- Ulrika Jörkander AF
- Magnus Oscarsson AF
- Eva Bremer FK
- Christel Martinsson (förbundschef Samordningsförbundet västra Skaraborg),
- Annika Bengtzing (förbundschef norra Skaraborg),
- Malin Nymann (förbundschef östra Skaraborg),
- 3 förbundschefer Kalmar, Halland, Sjuhärad
- 3 centala tjänstemän FK, SKL, AF

BILAGA 2 WORKSHOP/GRUPPARBETE 2017-08-23

Deltagare i grupparbetet

- Eva Bremer (Försäkringskassan),
- Roland Wanner (Ordförande samordningsförbundet östra Skaraborg),
- Bengt Sjöberg (Ordförande samordningsförbundet norra Skaraborg),
- Conny Haraldsson (Arbetsförmedlingen),
- Eva-Lott Gram (Samordningsförbundet norra Skaraborg),
- Barbro Gustafsson (Essunga kommun),
- Hans Johansson (Falköpings kommun),
- Louise Ahlgren (Försäkringskassan),
- Fredrik Nordström (Skara kommun),
- Susanne Larsson (Falköpings kommun),
- Emma Peterson (Arbetsförmedlingen),
- Lena O Jenemark (Samordningsförbundet västra Skaraborg),
- Susanne Andersson (Götene kommun),
- Gunilla Druve Johansson (Ordförande samordningsförbundet västra Skaraborg),
- Jan-Olov Lundqvist (Arbetsförmedlingen),
- Christel Martinsson (förbundschef Samordningsförbundet västra Skaraborg),
- Annika Bengtzing (förbundschef norra Skaraborg),
- Malin Nymann (förbundschef östra Skaraborg),

Anteckningarna från grupparbetet sammanställda Magnus Hultin FLK- Ledningskonsult

Vid seminariet presenterade Magnus Hultin en SWOT-analys angående förutsättningarna för en sammanslagning av Samordningsförbunden. Efter presentationen delades deltagarna upp i fyra grupper där de fick "brainstorma" kring följande frågeställning:

Om vi bestämmer en inriktning mot ett samordningsförbund-ge förslag på alternativa vägar avseende t ex?

- Organisering
- Representativitet
- Det lokala perspektivet
- Styrning
- Geografisk placering

Sammanställning av de tankar/förslag som framkom under grupparbetet

Organisation/organisering

- 3-4 anställda- vi räknar inte med ekonomiska vinster
- Ta tillvara varandras kompetens
- Robust/hållbart
- Flera beredningsgrupper/arbetsgrupper
- Arbete kring målformulering
- Ökad möjlighet till spetskompetens
- Anpassa samordningsförbundet liknande FK och AF
- I beredningsgrupperna görs mycket av "tankearbetet"
- Vi skall inte ha för många grupperingar
- Använda redan nu befintliga samverkansgrupper
- Lägg tid på att bygga en bra organisation
- Beredningsgrupp-"verkstadsnivå".
- Tar tid att få en organisation att fungera
- Hitta samverkan mellan Kommunalförbund och Samordningsförbund
- Vi måste ta lärdom av andra förbund och andra sammanslagningar som skett
- Samarbete utanför förbundet mellan FK,AF och kommun kan ske med samordningsglasögon på.
- Grästorps kommun bör få frågan om de önskar ingå i Skaraborgs Samordningsförbund

Representation/styrning

- Ordförande ska sitta en hel mandatperiod och ordförandeskapet ska skifta mellan de fyra parterna
- I styrelse ska kommunerna ha tre ordinarie platser, en från västra, en från norra och en från Östra. Resterande kommunrepresentanterna ska ha närvaro- och yttranderätt. Tre beredningsgrupper plus en samordnande grupp
- Om det är viktigt alla kommuner är med i styrelsen-låt dem vara med
- Alla huvudmän ska ha god insyn
- Alla huvudmän representerade i styrelsen
- Styrelseledamöter skall ha mandat
- Möjlighet att dela upp Skaraborg likt kommunalförbundet med 1 ordinarie ledamot från respektive område t ex 4 områden. Resterande kommuner har ersättare i styrelsen med närvaro- och yttranderätt eller 1 ersättare från varje grupp.
- Regionen skulle kunna representeras av 1 st HSN + 1 st Närhälsan(2 politiker) eller ytterligare en representant från SKAS.

- Styrelsen-1 representant i styrelsen från närvarande styrelser, minst tre kommunrepresentanter. FK /1 repr-AF/1 repr – VGR-1 repr – kommun 3 repr. 15 nya representanter i styrelsen.
- Representanterna i styrelsen skall ha mandat att besluta
- Bör vara personer med erfarenhet,
- Kunskapsöverföring
- Kommunerna kan träffas innan och prata ihop sig
- AF behöver två representanter för kontinuitetens skull
- Hur skall beredningsgruppen/gruppernas input till styrelsen se ut?
- Idag fungerar beredningsgrupperna olika – där ska man samla ihop idéer och förmedla till Styrelsen
- Viktigt med engagemang från representanterna. Ser lite olika ut idag

Lokala perspektivet

- Den viktigaste frågan. Beredningsgruppen central funktion.
- Alla skall känna delaktighet och ta ansvar
- Ännu mer viktigt att verksamhetsplan beaktar lokala behov.
- Aktivt placera ut verksamheterna nära deltagarna
- Ohälsotalet ska styra var resurserna förläggs

Geografisk placering

- Ingen stor fråga
- Resursmässigt Skövde
- Skövde alternativt Skara
- Behöver ej ligga central/publikt
- Sätesskommunen en sak men kansli kan vara på en eller flera orter
- Möten kan ju flytta runt medan Kansli kan vara på en punkt

Styrning

- Tydlig målformulering
- Uppföljning och utvärdering
- Alltid ha med punkten –”Åtgärder efter uppföljning”-på dagordningen