



Samordningsförbundens medlemskap i Nationella Nätverket för Samordningsförbund

Den rättsliga analysen är disponerad på följande sätt:

1. Uppdragsbeskrivning.....	1
2. Bakgrund	1
3. Reglering m.m.	3
4. Resultat	5

1. Uppdragsbeskrivning

Denna rättsutredning har tagits fram på uppdrag av FV VO Varaktigt nedsatt arbetsförmåga (FV VO V) och syftar till att klarlägga vissa frågor rörande relationen mellan samordningsförbund enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (Finsamlagen), Nationella Nätverket för Samordningsförbund, 802420-2502, (NNS) och Försäkringskassan.

De frågor som FV VO V önskat få belysta är följande:

1. Är det förenligt med samordningsförbundens uppdrag enligt Finsamlagen att vara anslutna till föreningen NNS?
2. Är det förenligt med samordningsförbundens uppdrag enligt Finsamlagen att betala medlems- och serviceavgifter till NNS?
3. Är det förenligt med Försäkringskassans uppdrag att vara med i ett samordningsförbund som är anslutet till NNS?
4. Är det förenligt med Finsamlagen att en tjänsteperson som är anställd av ett samordningsförbund, exempelvis en förbundschef, utför arbete för NNS inom ramen för sin tjänst i förbundet. Blir svaret annorlunda beroende på om arbetet utförs utan att samordningsförbundet blir ersatt eller om förbundet fakturerar NNS för det?

2. Bakgrund

År 2004 infördes Finsamlagen. Lagen gör det möjligt för kommuner, regioner, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan att bilda samordningsförbund. Dessa förbund ska utifrån Finsamlagens uppställda ramar fungera som en samverkansarena för nämnda parter.¹

¹ Rapport – Uppdrag att analysera behovet av förändringar i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (FK 2024/007710), i det fortsatta benämnd som Rapporten, s. 4 och Återrapportering för uppdrag om prioriterade målgrupper samt myndigheternas ansvar i samverkan genom samordningsförbund – Återrapportering enligt regleringsbrevet för 2024 (FK 2024/021271), i det fortsatta benämnd som Återrapporteringen, s. 5.



Samordningsförbundens verksamhet ska primärt syfta till att ge individer möjlighet att uppnå eller förbättra sin arbetsförmåga och därmed ge dem möjlighet att försörja sig själva. I dagsläget finns det 69 samordningsförbund.²

Enligt Finsamlagen, 7 § första stycket 2 punkten, ska samordningsförbunden stödja samverkan mellan samverkansparterna. Vad som därmed avses är inte tydligt definierat.³ Försäkringskassan har emellertid tidigare framfört att det är viktigt att överväga hur insatsen eller samverkan är relevant för individerna i målgruppen.⁴

Försäkringskassans uppfattning är sedan tidigare att det inte finns stöd i lag för att lägga resurser på politisk påverkan, så som sker idag, genom att ställa medel och personal till förfogande för NNS och dess politiska påverkansarbete. Det bärande argumentet är att Finsamlagen, som sätter ramarna för den finansiella samordningen genom att uttömmande reglera samordningsförbundens uppgifter, inte omfattar politiskt påverkansarbete.⁵

2.1 NNS

NNS bildades som ett nätverk i början av november 2009 och ombildades under början av 2012 till en förening för samordningsförbund. Endast samordningsförbund enligt Finsamlagen, § 6 NNS stadga, kan antas som medlemmar. Utifrån tillgängligt underlag går det att sluta sig till att en majoritet av samordningsförbunden är anslutna till NNS.⁶

Enligt § 2 NNS stadga är ändamålet med föreningen att bland annat vara en politisk arena för att strategiskt kunna påverka samordningsförbundens förutsättningar. Vidare framgår av NNS hemsida samt NNS verksamhetsinriktning och verksamhetsplan att föreningen syftar till att bevaka medlemmarnas politiska intressen på lokal, regional och nationell nivå. Bevakningen innefattar de politiska sakområden som berör samordningsförbundens lagstyrda uppdrag. Därtill håller föreningen dialoger med politiska uppdragsgivare på nationell nivå för att påverka beslut och prioriteringar på ett sätt som NNS anser ger samordningsförbunden goda förutsättningar för att utföra sitt uppdrag. I föreningens budget för 2025 framgår att NNS jobbar aktivt med att påverka politiker och beslutsfattare i syfte att underlätta för samordningsförbunden att verka i samhället. Som exempel på vad föreningens arbete har resulterat i lyfter NNS på sin hemsida fram flera interpellationsdebatter och en skriftlig fråga från en riksdagsledamot till ett statsråd.⁷

Av § 2 NNS stadga framgår att ändamålen, utöver det politiska påverkansarbetet, med är NNS:

1. att vara en arena för kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan samordningsförbunden,
2. att öka kunskapen om NNS genom ett stärkt kommunikationsarbete, och

² Rapporten s. 5, Återrapporteringen s. 5 och *Prövning av fråga om ansvarsfrihet 2024 för styrelser i Samordningsförbund* (FK 2025/019940).

³ Jmf prop. 2002/03:132 *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet* s. 75, för en sammanfattning se under avsnitt 4.2.

⁴ Rapporten s. 19.

⁵ Rapporten s. 20.

⁶ *NNS verksamhetsinriktning för mandatperioden 2022–2026 samt verksamhetsplan och budget för 2024*, i det fortsatta benämnt som NNS verksamhetsinriktning och verksamhetsplan och *Förändring bland NNS medlemmar*, <https://nns.samordning.org/nyhet/forandring-nns-medlemmar/>, hämtad den 7 oktober 2025.

⁷ NNS verksamhetsinriktning och verksamhetsplan, *Strategiskt påverkansarbete*, <https://nns.samordning.org/uppdrag/nns-strategiska-paverkansarbete/> hämtad den 22 september 2025 och den 29 september 2025 och *NNS verksamhetsplan och budget för 2025*, i det fortsatta benämnt som NNS budget 2025.

3. att verka för ett stärkt arbete med uppföljning, utvärdering och analys av samordningsförbundens verksamhet.

Enligt § 7 NNS stadga ska varje medlem betala både en medlems- och en serviceavgift. Den sistnämnda baseras på samordningsförbundets tilldelade medel från stat, kommun och region för året. Av NNS budget 2025 framgår att vid medlemsmötet den 24 november 2023 höjdes serviceavgiften från 2 till 3,5 promille av respektive anslutet samordningsförbunds totala budget. Vidare framgår att NNS huvudsakliga utgifter utgörs av kostnader för stöd från tjänstepersoner, arvode och försäkring, olika sammankomster, hemsida och grafisk profil samt olika projekt som bedrivs. Av NNS budget 2025 framgår att intäkterna i form av medlems- och serviceavgifter är budgeterade till att uppgå till 1 806 249 kr.⁸

2.2 Förbundschef

En förbundschef är den tjänsteperson som bär huvudansvaret för att verkställa samordningsförbundets styrelses beslut. Den exakta utformningen av rollen kan se lite olika ut beroende på samordningsförbundets storlek och om det finns andra tjänstepersoner som har specialistkompetens. I rollen som förbundschef kan det ingå ärendeberedning, att vara sammankallande och föredragande vid samordningsförbundens olika möten, omvärldsbevakning, ha ekonomiskt ansvar, följa upp och utvärdera förbundets insatser och företräda samordningsförbundet på tjänstemannanivå internt och externt.⁹

3. Reglering m.m.

3.1 Lagar m.m.

Av 1 § Finsamlagen framgår att inom ett samordningsområde får finansiell samordning bedrivas mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommun och region enligt aktuell lag. Detta för att uppnå en effektiv resursanvändning. Ett samordningsområde kan omfatta en eller flera kommuner eller delar av kommuner. Kommunerna kan vara belägna inom olika regioner.

Av 2 § Finsamlagen framgår att insatserna inom den finansiella samordningen ska avse individer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser och ska syfta till att dessa uppnår eller förbättrar sin förmåga att utföra förvärvsarbete.

Av 7 § Finsamlagen första stycket framgår att 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.

Av 5 § förvaltningslagen (2017:900), FL, första stycket framgår att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Det framgår också av 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen (1974:152).

⁸ NNS budget 2025.

⁹ Förbundschef, <https://www.finsam.se/kunskapsstod/organisation-och-roller/forbundschef>, hämtad den 23 september 2025.



Av 8 § FL första stycket framgår att en myndighet ska inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter. Vidare framgår av 1 § första stycket och 6 § andra stycket myndighetsförordningen (2007:515) att en förvaltningsmyndighet under regeringen ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

Av 1 § förordningen (2009:1174) med instruktioner för Försäkringskassan, Försäkringskassans instruktion, och 2 kap. 2 § socialförsäkringsbalken framgår att Försäkringskassan främsta uppgift är att besluta om och betala ut ersättning ur socialförsäkringen.

Av 5 § Försäkringskassans instruktion framgår att myndigheten ska samverka med Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen i syfte att uppnå en effektiv användning av tillgängliga resurser inom rehabiliteringsområdet samt i samma syfte träffa överenskommelse med en kommun, en region eller Arbetsförmedlingen och bedriva finansiell samordning enligt Finsamlagen.

3.2 Förarbeten

Av prop. 2002/03:132 s. 73-74 framgår att den centrala uppgiften för samordningsförbunden är att finansiera olika slags åtgärder som ska underlätta för personer i målgruppen att uppnå förmåga till eget förvärvsarbete. Genom finansieringen ska samordningsförbunden samordna parternas resursanvändning med avseende på målgruppen för samordning. Förbundet kan således låta en av de samverkande parterna utföra en viss insats mot att samordningsförbundet svarar för dess finansiering. Ett samordningsförbund kan endast finansiera dessa insatser som den samverkande parten tillhandahåller och ansvarar för. Avgörande för vilka åtgärder som kan finansieras av samordningsförbundet är om insatserna är förbehållna personer i målgruppen för finansiell samordning.

I samma proposition på s. 75 framhåller regeringen som sin uppfattning att det ligger i sakens natur att det bör ankomma på samordningsförbundet att på olika sätt stimulera till ett samarbete på handläggarnivå mellan samverkansparterna samt i övrigt underlätta sådant samarbete.

På s. 80 i propositionen framgår att ett samordningsförbund är att betrakta som en myndighet.

I propositionen på s. 106 framgår att målgruppen för samordningen utgörs av individer som har sådana problem att de är i behov av samordnande rehabiliteringsinsatser. Detta gäller därmed personer med sammansatt problematik eller komplicerade livssituationer. Det rör sig om personer med olika former av fysiska eller psykiska besvär i kombination med arbetsmarknadsmässiga eller sociala problem.

Av prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 293 framgår att en myndighet ska enligt 8 § FL första stycket inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter. Bestämmelsen innebär en generell - men inte obegränsad - samverkansskyldighet. Den ger inte stöd för samverkansprojekt som faller utanför respektive myndighets verksamhetsområde. Föreskrifter om undantag från begränsningen till myndighetens verksamhetsområde eller om krav på att samverkan i en viss situation ska ske med andra än myndigheter kan däremot förekomma i specialförfattning eller i förordningarna med myndighetsinstruktion.

4. Resultat

4.1 Är det förenligt med samordningsförbundens uppdrag enligt Finsamlagen att vara anslutna till föreningen NNS

Ett samordningsförbund är en myndighet, och myndigheter får endast utföra uppgifter som har stöd i rättsordningen. För att kunna ta ställning till frågan om samordningsförbund enligt Finsamlagen får vara anslutna till NNS är det viktigt att identifiera det verksamhetsområde som samordningsförbund har, dvs. vilka uppgifter som lagstiftaren gett förbunden.

Det finns regler kring samverkan som gäller allmänt för myndigheter, se 8 § FL. Utöver denna ger Finsamlagen samordningsförbunden i uppdrag att främja samverkan, se 7 § första stycket andra punkten Finsamlagen. Samarbetet ska ta sikte på parterna som ingår i själva samordningsförbundet. Det finns alltså ett visst utrymme för samverkan, men sådan samverkan måste ske inom ramen för de uppgifter som samordningsförbunden har fått av lagstiftaren. Det kan varken anses falla inom ramen för det samverkansuppdrag som samordningsförbunden har eller de uppgifter förbunden fått i övrigt enligt 7 § Finsamlagen att bedriva politiskt påverkansarbete. Slutsatsen blir därför att ett samordningsförbund inte kan ingå i en samverkan, exempelvis genom medlemskap i en ideell förening, som syftar till att bedriva eller bedriver politiskt påverkansarbete.

Det framgår av § 2 i NNS stadga att föreningen ska vara en politisk arena för att strategiskt kunna påverka förutsättningarna för samordningsförbunden. Av NNS verksamhetsinriktning och verksamhetsplan samt hemsida framgår att föreningen vill driva politiska frågor. Så sker också genom att NNS bland annat för dialog med politiska uppdragsgivare på nationell nivå, vilket på ett tydligt sätt syftar till att påverka politiska beslut och prioriteringar. Utifrån de exempel som föreningen själv för fram anses NNS verksamhet bära en tydlig prägel av politiskt påverkansarbete.

Mot bakgrund av att NNS bedriver politiskt påverkansarbete, vilket faller utanför förbundens lagreglerade verksamhetsområde, är det inte förenligt med samordningsförbundens uppdrag enligt Finsamlagen att vara medlemmar i NNS.

4.2 Är det förenligt med samordningsförbundens uppdrag att betala medlems- och serviceavgifter till NNS

Ovan har det förts fram att de uppgifter som ett samordningsförbund utför måste ha stöd i rättsordningen. Frågan är därför om förbundens erläggande av medlems- och serviceavgifter till NNS har sådant stöd.

Lagen och dess förarbeten är tydliga: för att samordningsförbunden ska ha i uppdrag att finansiera insatser måste dessa vara riktade till målgruppen och utföras av de samverkande parterna. För att kunna besvara frågan rörande medlems- och serviceavgiften måste det därför tydliggöras vilka som utgör målgruppen för den finansiella samordningen.

Målgruppen för insatserna enligt Finsamlagen utgörs av personer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser. Den utgörs således av personer som har en sammansatt problematik eller komplicerad livssituation.¹⁰

Det arbete som NNS bedriver går bland annat ut på att bedriva politiskt påverkansarbete och att öka kunskapen om NNS. Utifrån detta kan den medlems- och serviceavgift som

¹⁰ Se prop. 2002/03:132 s. 106.

samordningsförbunden betalar till NNS inte anses förbehålla personerna i målgruppen. Vidare är NNS inte en av de samverkande parterna. Som en följd härav anses det inte vara förenligt med samordningsförbundens uppdrag enligt Finsamlagen att betala medlems- och serviceavgifter till NNS.

4.3 Är det förenligt med Försäkringskassans uppdrag att vara med i ett samordningsförbund som är ansluten till NNS

Försäkringskassan är en förvaltningsmyndighet under regeringen. Myndigheter får enbart utföra uppgifter som de har stöd för i rättsordningen.

Försäkringskassans primära uppdrag är att administrera socialförsäkringen. Därutöver har Försäkringskassan ett generellt uppdrag att samverka inom sitt verksamhetsområde. Vidare har myndigheten givits uppdraget att samverka för att ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda och staten som helhet. Ett mer specificerat uppdrag att samverka är kopplat till frågan om medlemskap i samordningsförbunden. Detta har getts genom 5 § Försäkringskassans instruktion. Uppdraget innebär att Försäkringskassan ska samarbeta med kommuner, regioner och Arbetsförmedlingen i syfte att bedriva finansiell samordning enligt Finsamlagen. Ett av de grundläggande rekvisiten i aktuell bestämmelse är således att den finansiella samordningen ska vara förenliga med Finsamlagen.

Som konstaterats ovan anses det inte förenligt med Finsamlagen att ett samordningsförbund är med i en organisation som bedriver politiskt påverkansarbete. Det anses inte heller vara förenligt med Finsamlagen att ett samordningsförbund finansierar en verksamhet som bedrivs av någon annan än de samverkande parterna, eller där insatserna inte är förbehållna personer i målgruppen för den finansiella samordningen. Med hänsyn till att Försäkringskassan har i uppdrag att vara med i den finansiella samordningen uppstår följande fråga. Är det förenligt med Försäkringskassans uppdrag att vara med i ett förbund som är med i NNS?

Försäkringskassans grundläggande uppdrag är att administrera socialförsäkringen. Uppdraget innebär att myndigheten ska förvalta politiska beslut. Utöver detta har myndigheten ett generellt uppdrag att samverka med andra. Ett sådant uppdrag ger dock inte myndigheten ett mandat att samarbeta kring vilka frågor som helst; för att Försäkringskassan ska ha rätt att samverka med andra aktörer måste myndigheten ha ett tydligt lagstadgat uppdrag att samverka om. Försäkringskassans grundläggande uppdrag kan inte anses omfatta uppgiften att bedriva politiskt påverkansarbete.

Frågan som kvarstår är därför om uppdrag som getts genom 5 § Försäkringskassans instruktion ger Försäkringskassan mandat att vara med i ett förbund som genom sitt medlemskap i en organisation bedriver politiskt påverkansarbete.

Försäkringskassans instruktion är tydlig: den finansiella samordningen måste vara förenlig med Finsamlagen. Av avsnitt 4.1 framgår att ett medlemskap i NNS är inte förenligt med Finsamlagen och av avsnitt 4.2 framgår att det inte är förenligt med Finsamlagen att betala medlems- och serviceavgifter till NNS. Således är det inte förenligt med Försäkringskassans uppdrag att bedriva finansiell samordning i ett samordningsförbund som är anslutet till eller betalar medlems- och serviceavgifter till NNS.

4.4 Är det förenligt med Finsamlagen att en tjänsteperson som är anställd av ett samordningsförbund utför arbete inom ramen för sin tjänst i förbundet för NNS



Det ingår inte i samordningsförbundens uppdrag att sälja tjänster, se 7 § Finsamlagen. Det är därför inte möjligt för ett förbund att låta en tjänsteperson, exempelvis en förbundschef, utföra tjänster för NNS mot att förbundet kostnadsför föreningen.

Vidare har följande framgått av avsnitt 4.1 och 4.2. NNS:s politiska påverkansarbete är inte förenligt med Finsamslagstiftningen. Det är inte förenligt med Finsamlagstiftningen att betala medlems- och serviceavgifter till NNS. Detta innebär således följande. Om en tjänsteperson i egenskap av anställd i ett förbund tar uppdrag för NNS utan att samordningsförbundet tar betalt för det finansierar förbundet något som ligger utanför sitt lagstadgade uppdrag.

Det är alltså inte förenligt med Finsamlagen att en tjänsteperson som är anställd av ett samordningsförbund utför arbete för NNS inom ramen för sin tjänst i förbundet. Detta oavsett om arbetet utförs utan att samordningsförbundet blir ersatt eller om förbundet fakturerar NNS för arbetet.

4.5 Slutsats

De fyra frågor som FV VO V framfört besvaras mot bakgrund av ovan enligt följande:

1. Det anses inte vara förenligt med samordningsförbundens uppdrag enligt Finsamlagen att vara medlem i NNS.
2. Det anses inte vara förenligt med samordningsförbundens uppdrag att betala medlems- och serviceavgifter till NNS.
3. Det anses inte vara förenligt med Försäkringskassans uppdrag att vara medlem i ett samordningsförbund som är anslutna till NNS.
4. Det anses inte vara förenligt med Finsamlagen att en tjänsteperson som är anställd av ett samordningsförbund utför arbete inom ramen för sin tjänst i förbundet för NNS. Detta oavsett om arbetet utförs gratis eller om samordningsförbundet fakturerar NNS för arbetet.