

**Utvärdering av tre pilotprojekt rörande
samverkan i samhällsbyggande
med fokus på morgondagens äldre**

ÖSTEN OHLSSON

Handelshögskolan vid Göteborgs universitet
School of Business, Economics and Law at University of Gothenburg
Företagsekonomiska institutionen
Department of Business Administration
Studier av organisation och samhälle
Studies of Organization and Society
Box 610
SE-405 30 Göteborg

Utvärdering av tre pilotprojekt rörande samverkan i samhällsbyggande med fokus på morgondagens äldre

Abstract: Studien handlar om tre försöksprojekt i Göteborg. Avsikten var att med hjälp av samverkansprojekt skapa en stadsplaneprocess där den åldrande befolkningen fokuserades. Tre stadsdelar involverades; Askim, Biskopsgården och Lärjedalen. I samverkan ingick Fastighetskontoret, Stadsbyggnadskontoret och Trafikkontoret samt fastighetsägarna. Direktiven till projekten handlade både om probleminventering och om att initiera byggnation av så kallat seniorboende.

Projekten blev mycket olika. Biskopsgården engagerade en medborgargrupp som tog fram förslag på byggnationer. Resultatet blev förslag på fyra objekt.

Lärjedalen engagerade Chalmers tekniska högskola som utarbetade ett antal förslag på hur en angiven tomt skulle kunna exploateras för seniorboende. Ytterligare ett objekt diskuterades.

Askim hade inget tydligt objekt att redovisa vid projekttidens utgång. Förutsättningarna i Askim är inte desamma, och den ursprungliga projektledaren sluttade mitt under projekttiden, vilket kan ha påverkat förloppet.

Den mjuka delen av projekten var svår att bedöma, men kartläggningar och kunskapsutbytet verkar ha varit livligare i Askim och Lärjedalen än i Biskopsgården.

De utpekade parterna samverkade enligt plan. De centrala förvaltningarna var dock tämligen motvilliga. Frågan är om denna organisatoriska komplexitet var nödvändig. De uppgifter som förelagts samverkansgrupperna var vare sig så komplexa eller brådskande att den komplicerade organisationen hade behövts.

Keywords: Samverkan, seniorboende, stadsbyggnad, utvecklingsarbete, komplexitet

JEL code: O18

Author: Östen Ohlsson, tel 031-786 1546, e-mail: osten.ohlsson@handels.gu.se,

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

INLEDNING	5
PROBLEMBILD.....	5
TRE PROJEKT	6
<i>Bakgrund</i>	6
<i>Direktiv och förväntningar</i>	7
ASKIM	8
BISKOPSGÅRDEN.....	9
LÄRJEDALEN	10
GEMENSAMMA ERFARENHETER OCH JÄMFÖRELSE	11
RESULTAT.....	12
HUR HAR DE INBLANDADE PARTERNA FUNNIT SINA ROLLER?	13
ANALYS.....	14
<i>Förutsättningar för samverkan</i>	14
POLITIKER OCH TJÄNSTEMÄN	15
MATRISSTRUKTUR OCH SAMVERKAN	16
<i>Är detta rätt nivå?</i>	17
<i>Är det rätt fråga?</i>	18
KAN MAN ÖVERSÄTTA DESSA PILOTPROJEKT TILL STÖRRE SKALA OCH VAD HÄNDER DÅ? .	19
SLUTSATS.....	20

INLEDNING

I Sverige har det länge pågått en debatt om hur samhället skall hantera en befolkningsutveckling där en allt större del av befolkningen utgörs av äldre. Finns det pengar till alla framtida pensioner? Försörjningskvoten mellan dem som arbetar och dem som inte arbetar blir alltmer ogynnsam. Kan sjuk- och åldringsvård ta hand om alla dem som på grund av hög ålder har ett ökande vårdbehov? Det är ett faktum att fler människor med hög ålder kommer att finnas i samhället i framtiden, och att det är motiverat att förbereda samhället för den utvecklingen.¹ Det finns då frågor som rör metoderna för en sådan förberedelse. Vad kan samhällets institutioner göra för att möta den skisserade utvecklingen? Det finns en rad tänkbara problemformuleringar, och det finns också olika organisatoriska lösningar som kan prövas. Denna rapport handlar om hur man prövat en modell för utökat samarbete i staden i samhällsbyggnadsfrågor för en hållbar utveckling utifrån ett medborgarperspektiv för att få in problemen med den åldrande befolkningen i stadsplaneringsprocessen.

Utvecklingsenheten Senior Göteborg har tagit initiativ till utveckling av nya arbetsformer för att möta de problem som en åldrande befolkning innebär. Att utforma staden på ett attraktivt och funktionellt sätt kan ses som en grundläggande förutsättning för hållbar samhällsutveckling. För att förbättra möjligheterna till ett oberoende liv högt upp i ålder för framtida generationer måste olika aktörer i samhället samverka i samhällsbyggandet. Initiativet syftar till att utveckla en modell för utökat samarbete i staden i samhällsbyggnadsfrågor för en hållbar utveckling utifrån ett medborgarperspektiv. Den arbetsmodellen skall vara gränsöverskridande och processinriktad. Berörda myndigheter, företag och organisationer skall utveckla relationer och samverkansformer så att en konsekvent anpassning av staden, bebyggelsen och den sociala servicen till den åldrande befolkningen kan uppnås. I ett första steg genomfördes tre pilotprojekt i tre stadsdelar; Askim, Bis-kopsgården och Lärjedalen. Pilotprojekten påbörjades sommaren 2007 och avslutades vid årsskiftet 2007/2008. Föreliggande rapport är en utvärdering av dessa pilotprojekt.

PROBLEMBILD

Vid planläggningen av denna utvärdering var det fyra saker som vi ansåg vara intressanta att ta upp:

- Förutsättningarna för samverkan och hur dessa förutsättningar hanterats i de tre projekten.
- Hur de inblandade parterna finner sina roller i samspelet med sina med- och motparter
- Jämförelser mellan olika organisatoriska förutsättningar i vissa avseenden och likheter i andra i de tre stadsdelarna.
- Alla projekten genomförs på samma organisatoriska nivå. Frågan är om alla de problem man söker lösning på kan hanteras på den nivån. Vissa problem kan kräva medverkan från funktioner högre upp i respektive organisations beslutshierarki²

När man deltar i möten och pratar med ansvariga personer förändras den ursprungliga problembilden. Det är knappast rimligt att överge de frågor som ställs i de fyra punkterna ovan. Snarare behöver de kompletteras och nyanseras. En del av detta kommer att framgå av analyserna, och

¹ En åldrande befolkning – konsekvenser för svensk ekonomi, 2000, *Långtidsutredningen 1999/2000 bilaga 9*

² Utvärderingsplan 2007

behöver kanske ingen djupare diskussion inledningsvis. Till exempel kommer frågor om arbetsfördelning och därmed också maktfördelning upp i analysen av förutsättningar och partsroller. En sak måste dock läggas till eftersom den helt saknas i ovanstående punkter; kan de arbetsformer som prövats i de tre pilotprojekten användas i full skala? Kan alla 21 stadsdelar arbeta enligt den samverksmodell som här föreslagits? Frågan är emellertid underförstådd i själva beteckningen ”pilotprojekt”. Svaret på en sådan fråga kan inte bli ett enkelt ja eller nej. För det första är frågan spekulativ och kräver därför en viss ödmjukhet av den som försöker besvara den. För det andra är det fråga om att i så fall överföra komplexa och motstridiga erfarenheter till andra miljöer än den ursprungliga, vilket man får resonera om vad som talar för eller emot med målet att kunna säga någonting rimligt snarare än att säga något definitivt.

Primärmaterialet för denna utvärdering består av sex bandade intervjuer, mötesdeltagande vid nio olika sammankomster samt av dokumentationen runt de tre pilotprojekten. Analyserna har i första hand utgått från strukturfunktionalistisk organisationsteori. Det finns intressanta analysmöjligheter utifrån andra teoretiska utgångspunkter. Jag tror till exempel att en diskursanalys hade kunnat tillföra aspekter som förblir osynliga i denna rapport. Traditionell organisationsteori framstår emellertid som fullt tillräcklig för mina syften i denna rapport.

TRE PROJEKT

Bakgrund

Göteborg är indelat i 21 stadsdelar där respektive stadsdel i första hand har ansvar för de mjuka frågorna – vård, skola och omsorg. Till varje stadsdel hör en politisk stadsdelsnämnd och en förvaltning. Stadsdelarnas förvaltningar utgör en stor del av kommunens ekonomi eftersom de personalintensiva verksamheterna ligger där. Samtidigt är stadsdelarnas mandat och rörelseutrymme begränsat. Strategiska frågor rörande kommunens inriktning behandlas i kommunfullmäktige/kommunstyrelse och funktioner som stadsbyggnadskontoret, fastighetsförvaltningen, gatukontoret etcetera är gemensamma för kommunen.³ Utan att gå alltför djupt in på hur arbetsfördelningen mellan centrala funktioner och stadsdelarna är tänkt, så måste man konstatera att en samverkan mellan stadsdelsförvaltningarna och de centrala kommunala funktionerna förutsätter att de är beredda att gå utanför etablerade arbetsrutiner.

Den nuvarande organisationen har fungerat i ca 18 år och man kan anta att det nu finns etablerade rutiner och tänkesätt rörande stadsdelarnas mandat och arbetsuppgifter. Man kan också anta att det utvecklats olikheter mellan stadsdelarna med avseende på hur de löser sina problem.⁴ Sådana olikheter kan grunda sig på att verksamhetsförutsättningarna är olika. Göteborg är en vidsträckt kommun med stora naturgeografiska skillnader. Än viktigare i utvecklingen av eventuella särdrag i stadsdelsförvaltningarna är att Göteborg är socialt segregerad. Demografiska skillnader ger olika ingångsvärden för vård, skola och omsorg och det vore orimligt att tro att dessa skillnader – som är dramatiska – inte också skulle skapa skillnader vad gäller beslutsfattande, servicenivå och organisationskultur. På många sätt är detta säkert också avsikten. Det hävdas till exempel i en diskussion om begreppet governance att vår tids reformer i offentlig sektor i mycket har gått ut på att skapa självstyrande nätverk.⁵ Lokal autonomi under strikta generella villkor av typen scha-

³ www.goteborg.se/prod/sk/goteborg.nsf/1/organisation (080416)

⁴ Westerståhl, Jörgen, 1995, Några generella iakttagelser, i Jönsson Sten och Westerståhl Jörgen (red) *Decentraliserad kommun exemplet Göteborg*, Stockholm, SNS Förlag

⁵ Rhodes, R.A.W, 1996. ”The new Governance: Governing without governance”, *Political studies*, 1996 vol. 44 sid. 652-667

bloniserad budget har varit på modet.⁶ Det finns emellertid gränser för hur stora skillnader som kan uppstå. Kommunens ledning har en uppgift i att minska sådana skillnader. Själva segregationen och andra skilda förutsättningar må vara svåra att påverka, men den egna organisationens arbetsmetoder måste ändå ha en viss enhetlighet, dels därför att kommunen annars skulle bli helt splittrad och dels därför att lagar och förordningar förutsätter lika behandling av kommunens innevånare.⁷ Olika krafter verkar alltså för heterogenitet respektive isomorfi.

Direktiv och förväntningar

Sedan en tid arbetar en utvecklingsenhet och en referensgrupp kallad "Senior Göteborg" med de frågor som har att göra med den ökning av andelen äldre i samhället som förväntas.⁸ Senior Göteborg och dess referensgrupp tog i slutet av 2006 initiativ till att starta tre pilotprojekt för "utveckling av generella arbetsformer för strategiska samhällsbyggnadsprocesser ...". För varje pilotstadsdel bildades en samhällsbyggnadsgrupp med deltagare från olika funktioner i stadsdelen, från de kommundelgemensamma funktionerna Fastighetskontoret, Stadsbyggnadskontoret och Trafikkontoret, samt från representanter från fastighetsägare i området. Stadsbyggnadsgrupperna har sedan via olika kanaler sökt samarbete med representanter för invånarna i området.

Projektens uppdrag är riktade till stadsdelens förvaltningsorganisation, och lämnar således stadsdelsnämnderna utanför. Ätminstone vad gäller uppdragets utformning.

Enligt uppdragsbeskrivningen skall samhällsbyggnadsgruppen

- Utveckla en gemensam plattform – förståelse för varandras funktioner, samarbeta och nyttja varandras kompetens och informations
- Ta fram en kunskapsbas av hur boendet och livsmiljöer för seniorer ser ut idag och förväntas se ut år 2015 i stadsdelen
- Analysera sammanhang, dilemman, potentialer, behov kostnader samt dra slutsatser som arbetas in i handlingsplaner på förvaltnings- och bolagsnivå
- Lägga fram gemensamt förslag på prioriterade åtgärder samt
- Initiera ett gränsöverskridande pilotprojekt och ansvara för att uppföljning, utvärdering och implementering kommer till stånd.

Allt detta skulle ske under 2007.

Vid samtal och intervjuer med företrädare för Senior Göteborg blir bilden av ambitionerna med pilotprojekten något nyanserad. Det kan vara fråga om intervjuareffekter, men jag får intrycket att man där gärna betonar de mjuka punkterna i uppdraget – saker som gemensam plattform, kunskapsbas och analys. Sådana mjuka mål är för det första svåra att formulera och för det andra svåra att mäta. Den svårigheten kan leda till att de mjuka målen kommer i skymundan och att de mer konkreta frågorna får all uppmärksamhet.⁹ Jag avser därför att försöka analysera om skillnaden mellan konkreta mål och mjuka förväntningar kan ha spelat någon roll i projektens utveckling.

⁶ Almqvist, Roland, 2006, *New Public Management*, Malmö, Liber

⁷ Kommunallag (1991:900) kap 2 paragraf 2

⁸ En åldrande befolkning – konsekvenser för svensk ekonomi, 2000, *Långtidsutredningen 1999/2000 bilaga 9*

⁹ Johansson, Staffan, 1995, *Verksambetsbedömning i mjuka organisationer*, Göteborgs universitet, CEFOS

ASKIM

Askim är kanske den mest segregerade stadsdelen av de tre. Området domineras helt av småhusbebyggelse och befolkningen består till största delen av väletablerad medelklass med svenskt ursprung. Beskrivningen av de äldres levnadsförhållanden och boende ger också en bild av deras resurser.

Stadsdelen domineras av människor i medelåldern och kanske i viss mån av barn. Det är, grovt förenklat, barnfamiljer med goda inkomster som skaffar sig en bostad i området. När barnen flyttar hemifrån lämnar de stadsdelen. I befolkningspyramiden saknas således de unga vuxna. När barnen flyttar ut är det många, men inte alla, som säljer sina villor för att kanske flytta till lägenheter i city. En del bor emellertid kvar och får problem när de blir riktigt gamla. Då är nämligen deras stora villor svåra att anpassa till hemtjänst och liknande. Plötsligt finner sig ägaren till en åttarumsvilla bo i en tvårummare. Resten av huset är mer eller mindre avstängt för att hemtjänsten skall kunna fungera. Inom stadsdelen finns väldigt få alternativ för den som vill lämna sitt stora hus för ett bekvämare boende på ålderns höst.

Ytterligare ett problem är att människor i Askim i mycket hög utsträckning är bilburna. När de äldre av åldersskäl slutar köra bil finns inte någon tillräckligt effektiv kollektivtrafik.

Flerbostadshusen i området är få, och det finns bara en större hyresvärd, Stena. De allmännyttiga bostadsbolagen är inte representerade alls. Bebyggelsen är gles. En detalj som tas upp i problembeskrivningen är att det inte finns några hissar i området, vilket man uppmärksammat Stena Fastigheter på

En del ny bebyggelse uppförs för närvarande av typen radhus, vilket kan vara en möjlighet för en lite äldre publik. Att föreslå mer nybyggnad i området är emellertid problematiskt. Länsstyrelsen är restriktiv med tillstånd med hänvisning till att trafikleden in till Göteborgs centrum är överbelastad och inte tål en trafikökning.

Under projekttiden hade projektet inga egentliga dialogmöten med medborgarna hållits, men man har träffat pensionärsrådet. En del kommentarer handlar om att det möjligen är svårt att nå ut till invånarna i Askim med öppna kaféer etcetera. Invånarna har resurser att inflyta via andra kanaler.

Förutsättningarna för pilotprojektet var således att det var lite svårt att hitta saker som man skulle kunna ändra på. Nybyggnation av ett seniorboende skulle kunna vara en idé, men redan från början var det klart att någon mer omfattande byggnation inte skulle bli tillåten av trafikskäl. Vägen in till Göteborg är överbelastad och nya bostäder skulle förvärra det problemet.

Samhällsbyggnadsgruppen i Askim leddes till en början av stadsdelschefen, men när hon fick nya arbetsuppgifter lämnades projektledarskapet vidare till en annan tjänsteman.

Det vanliga begreppet kvarboende har i projektet tolkats som kvarboende i stadsdelen. Vad projektet borde syfta till är att underlätta för dem som bor i till exempel södra Askim att bo kvar i den delen av stadsdelen. Därför har man i projektet kartlagt var någonstans det finns bostäder som uppfyller de krav som man kan ställa på ett boende anpassat till äldre. Det handlar om frånvaron av trappor och liknande.

Det har varit ett par störningar i projektet som kan ha fördröjt processen. Den första inträffade när projektet var ganska nytt och stadsdelsnämnden fick reda på att projektet var igång. Politikererna i nämnden ifrågasatte då att man startade projekt utan att informera nämnden. Att incidenten kan ha påverkat arbetet antyds av att man vid pilotprojektens gemensamma slutseminarium i december 2007 menade att man i förvaltningsorganisationen i Askim inte alls hade samma mandat

att ta initiativ som tydligen var fallet i Biskopsgården. Den andra saken som kan ha fördröjt projektet är att man bytte projektledare mitt i. Den nya projektledaren berättade i en intervju att det var svårt att få klart vad det hela handlade om. Hon fick beskedet av en medarbetare i stadsdelen att det handlade om att få till stånd ett mellanboende för äldre. Ett konkret bygge således.

Jag har bara varit närvarande vid ett av projektgruppens möten, men tror ändå att jag har en viss bild. Projektgruppen är relativt liten. Diskussionerna i gruppen var analytisk och informationsökande snarare än handlingsinriktad. Det kan bero på att projektet av ovan nämnda skäl inte kommit igång ordentligt, men det kan också bero på att det inte finns några uppenbara handlingsalternativ att agera på. Att få igång ett förslag till byggnadsprojekt är inte lika aktuellt för Askim som för Biskopsgården. Vid en intervju uttryckte projektledaren en viss frustration över att något konkret objekt inte fanns att visa upp.

Projektet i Askim har förlängts med två år. Det är emellertid lite oklart vilka centrala förvaltningar som kommer att medverka.

BISKOPSGÅRDEN

Biskopsgården är geografiskt och bebyggelsemässigt relativt homogent. Befolkningen har en sammansättning som, åtminstone etniskt, ligger nära genomsnittet för Göteborg. Det innebär att området ibland beskrivs som ett invandrarområde, vilket utgör en påminnelse om att Göteborg och Sverige numera har en multietnisk befolkning. Går man ner på en mer detaljerad beskrivningsnivå visar det sig att det finns en segregering mellan de så kallade primärområdena. Bebyggelsen domineras av flerbostadshus, men i det sydöstra hörnet finns en del äldre villabebyggelse. Området började exploateras på allvar under femtiotalet vilket innebär att en stor del av bostäderna är byggda strax före miljonprogrammet. I några delområden bor det en hel del människor som var med från start, och som nu både uppnått tämligen hög ålder och som därigenom kommit att betrakta Biskopsgården som sin hembygd. I andra delar av stadsdelen finns stora invandrargrupper. Det finns en ganska stor grupp turkar som har bott i området länge.

Det område som heter Norra Biskopsgården hade under lång tid stora sociala problem. Där har skett en omfattande sanering med rivningar, nybyggen och ombyggnader, vilket verkar ha gett resultat.

I Biskopsgården har man sedan flera år ett arbete med att få invånarna att medverka i utvecklingen av boendet i stadsdelen – BoBra-processen. På det sättet fanns det redan vid pilotprojektets ansättning upparbetade kanaler för att ta hand om eller stimulera ett inflytande från dem som bor i stadsdelen.

Stadsdelschefen har själv fungerat som projektledare under hela processen, och han är också ledamot i referensgruppen.

Som stöd för projektledningen har en konsult engagerats.

Samhällsbyggnadsgruppen i Biskopsgården hade fler medlemmar än i de andra två pilotprojekten och de träffades också mera sällan än de övriga grupperna – ca en gång i månaden.

Det finns en fyllig projektbeskrivning från april 2007 där gruppens medlemmar presenteras med en kort beskrivning av vad de förväntas bidra med i projektet.

Under våren 2007 fick en konsult i uppdrag att dels vara projektledarens stöd och dels att fungera som processledare för en nybildad invånargrupp vars uppgift är att ta fram förslag på (bygg-

nads)projekt som sedan skall föreläggas stadsbyggnadsgruppen. Medlemmarna i denna invånargrupp är intresserade invånare i Biskopsgården. Insatserna i invånargruppen arvoderades med ett blygsamt arvode. Mycket av berättelserna om Biskopsgårdens pilotprojekt handlar om invånargruppen. I den gruppen pågick ett intensivt arbete för att ta fram en lista med förslag. Invånargruppen lade fram sina förslag för samhällsbyggnadsgruppen vid ett möte i början av oktober 2007. Då fanns det en lista – en bruttolista – som Samhällsbyggnadsgruppen skulle ta ställning till.

I projektplanen står följande: ”Ambitionen är att ha relativt korta och effektiva möten med fokus på olika teman som bestäms gemensamt av Samhällsbyggnadsgruppen.” Jag var med på gruppens möte i november där beslut om listan – bruttolistan – över förslag till projekt skulle tas. Meningen var att komma fram till ett begränsat antal projekt som var lämpliga att gå vidare med. Det resulterade i en prioriteringslista på fyra projekt som då ansågs realistiska och angelägna. På många sätt levde detta möte upp till ambitionen om korta och effektiva möten. Stora mängder information hanterades på kort tid, och jag hade som utomstående svårt att hänga med. Det intrycket bestod när jag senare bevistade ytterligare möten.

Vid den gemensamma konferensen som hölls i december och där projekten redovisades framstod Biskopsgårdens resultat som konkreta och listan på fyra byggprojekt som genomförbara. De fyra projekten fortsätter nu som enskilda projekt med sina egna tidtabeller. Samhällsbyggnadsgruppen avvecklades i och med att projektiden gick ut.

LÄRJEDALEN

Lärjedalen förknippas med tre miljonprogramsområden; Eriksbo, Hammarkullen och Hjällbo, men har också en vidsträckt landsbygd med några glea villasamhällen. I de tre miljonprogramsområdena består befolkningen nästan helt av människor med utländsk bakgrund. Socioekonomiska mått vittnar om fattigdom och utanförskap. Huvuddelen av stadsdelens befolkning bor i miljonprogramsområdena. På landsbygden utgörs befolkningen å andra sidan mest av svenskar. Andelen äldre i området är måttligt, men kommer att stiga fram till 2015.

Projektgruppen bestod av tolv personer och som projektledare fungerade en planeringsledare. Möten har hållits varannan måndagsförmiddag.

Man har haft 2 möten med en lokal referensgrupp med boende i området. Det har dock varit svårt att få en boendegrupp representativ för stadsdelens befolkning. I huvudsak har det varit etniska svenskar som deltagit. Den gruppen framförde starka krav på ett nytt seniorboende på en tomt som de pekade ut, men som av tekniska skäl inte kan bebyggas. Boendegruppen verkar ha uppfattat dessa tekniska skäl som svepskäl och därför dragit sig ur samtalen.

Frågan om invånarnas bristande engagemang i området har flera bottenar. Engagemanget tar sig andra uttryck än deltagande i kommunens arrangemang. Den syrianska ortodoxa församlingen har till exempel framskridna planer att bygga någon slags boende för äldre bredvid sin kyrka i Hjällbo. En del kontakter har förekommit mellan församlingen och stadsbyggnadsgruppen.

Vid inventeringen av olika möjligheter hittade man en tomt i Olofstorp som skulle vara lämplig för ett eventuellt seniorboende. Olofstorp är ett gammalt stationssamhälle på landsbygden med ett litet centrum och ett äldreboende. Där fanns ett behov av sådana bostäder och en exploatering av tomten skulle också utgöra ett komplement till ett tynande centrum. Samtidigt förmedlade Senior Göteborg en kontakt med Chalmers tekniska högskola där en grupp arkitekturstudenter

behövde ett område för sina projektarbeten. Detta utmynnade i att studenterna presenterade sina förslag vid ett seminarium i Hjällbo i januari 2008. Arbetet med att få till ett bygge på tomten fortsätter.

Förutom förslaget på seniorbostäder i Olofstorp finns det också planer på ombyggnad av en del lägenheter i Hjällbo för anpassning till äldre. Ytterligare ett projekt har diskuterats.

Jag har deltagit i några av projektets möten. Diskussionerna har jag uppfattat som analyserande och kartläggande. Vid ett tillfälle arbetade gruppen med GIS-verktyget, vilket ingick i direktiven till de tre pilotprojekten. Det är enda gången som jag uppfattat att GIS kommit till användning i de tre pilotprojekten, men denna enda gång verkar ha gett inspiration att fortsätta.

Pilotprojektet avslutades 071231, men gruppen fortsätter att träffas fast med glesare intervall. En del av de påbörjade processerna följs upp och erfarenhetsutbytet fortsätter. I mars 2008 anmälde en fastighetsägare intresse av att exploatera den föreslagna tomten i Olofstorp för ett seniorboende. Han medverkade på ett av gruppens möten samma månad.

GEMENSAMMA ERFARENHETER OCH JÄMFÖRELSE

De tre stadsdelarna har mycket olika förutsättningar för ett utvecklingsprojekt. Många erfarenheter är därför inte gemensamma utan specifika. En sak som är slående är kontakterna med medborgarna. I Biskopsgården finns redan utarbetade kanaler som man genast kunde utnyttja. Om jag har fattat saken rätt fanns den kontakten också med åtminstone en av de dominerande invånargrupperna, den turkiska. Lärjedalen hade betydligt svårare att få med invandrare i sina försök att engagera invånarna. Den referensgrupp man arbetade med bestod av skandinaver. I Askim var den nästan helt svenska befolkningen ganska svårflirtad. Inte därför att man som de stora nya invandrargrupperna i Lärjedalen saknar fotfäste i samhället utan snarare av motsatta skäl. Man är så väl etablerad att man inte behöver något stöd för att få sin röst hörd.

De tre projekten startade med en gemensam resa till Helsingborg för att ta del av erfarenheter därifrån. På det sättet lärde projektmedlemmarna att lära känna varandra och man kanske utvecklades det en gemensam förståelse för projektens mål och mission. Min tolkning är att där grundlades mer eller mindre avsiktligt en stark betoning på bygnadsobjekt, men det fanns också berättelser om processer och arbetsmetoder. De goda exempel som visades upp var konkreta byggnader snarare än nya arbetsmetoder eller gränsöverskridande samverkan.

En gemensam erfarenhet är att deltagande i projekten inte är självklart. Det har varit svårt att få Stadsbyggnadskontorets medlemmar att delta. När samhällsbyggnadsgruppen i Askim beslöt att fortsätta i ytterligare två år meddelade Stadsbyggnadskontorets representant att han inte kunde medverka i denna fortsättning. Jag har intervjuat stadsbyggnadsdirektören om hur han ser på medverkan i samverkansprojekt i stadsdelarna. Han menade då att han inte hade personal tillräckligt för att kunna skicka deltagare till en mängd olika projekt ute i stadsdelarna. Deltagarna från Trafikkontoret har förmedlat en liknande hållning.

Liknande synpunkter kom också fram vid gruppdiskussioner på referensgruppsmötet 20 mars 2007, fast från andra aktörer och förvaltningar. Trafikkontoret har skickat liknande signaler, och även om Fastighetskontoret har haft två medarbetare med i vart och ett av de tre pilotprojekten, så talade fastighetsdirektören vid det tillfället om svårigheterna att medverka överallt. Frågan kom upp i en diskussion som rörde vilket mandat som medarbetarna i samverkansgrupperna skall ha hemifrån sin moderorganisation. Det har funnits en diskussion om att om det skall vara menings-

fullt med samverkan så måste deltagarna ha mandat att avgöra en del frågor utan att först gå hem till sin egen ledning för att inhämta nya bud eller direktiv i ett förhandlingsspel. Om man då skickar medarbetare med små befogenheter i sin hemmaorganisation blir deras medverkan i en samverkansrelation hämmad. Han/hon kan vidarebefordra en del information, men inte så mycket mer. Om de centrala förvaltningarna å andra sidan skickar folk med mer befogenheter, så måste det bli chefstjänstemän vars agenda i så fall blir mycket ansträngd.

Det finns en tredje möjlighet och det är att man förser medarbetare i handläggande positioner med ett mer omfattande mandat när de skall delta i samverkansgrupper.

Då uppstår frågan om inte det skulle innebära en ganska kraftig omorganisation. Om vi tar Stadsbyggnadskontoret, så är kontoret strukturerat efter funktion snarare än efter geografiska distrikt. Den organiseringsprincipen går genom i princip hela hierarkin. Det finns visserligen två distrikt – norr och söder – men i övrigt är det funktioner ner till den enskilde medarbetaren. Man gör på kontoret karriär huvudsakligen enligt en professionell logik. Man blir således expert på till exempel en viss sorts byggnader. Logiken i professionella organisationer gör det osäkert för medarbetarna att delta i mer generella aktiviteter.

Det är fråga om samhällbyggnadsgruppens mandat. Det verkar som att de tre pilotprojekten faktiskt har haft olika mandat, men mandatet att handla är inte bara en fråga om vilket mandat man tilldelats utan också en fråga om vilket mandat man tolkar att man har. På den gemensamma konferensen i december 2007 framförde också stadsdelschefen sin syn på förvaltningens roll i stadens utveckling. ”Politikerna förväntar sig av oss att vi skall ta initiativ. Det är vår skyldighet att aktivt driva frågor och förnyelsearbete.”

Då uppstod ett kort meningsutbyte om relationen mellan den politiska stadsdelsnämnden och förvaltningen. Det hävdades att Askims stadsdelsnämnd inte alls gav ett sådant handlingsutrymme åt förvaltningen som man ansåg sig ha i Biskopsgården.

RESULTAT

Resultaten från de tre pilotprojekten är svåra att sammanfatta. Det är lätt att man fastnar vid de förslag på konkreta fysiska objekt som kommer fram. I så fall har Biskopsgården flest förslag och har således lyckats bäst.

Så tror jag att också en del projektdeltagare har tolkat saken. Direktiven till projekten innehöll emellertid fem punkter, och alla handlade inte om att ta fram förslag på fysiska byggnadsobjekt. Har man till exempel lyckats skapa en gemensam förståelse för varandras funktioner? Med tanke på att projekttiden var ganska kort och med tanke på innehållet i de möten och diskussioner som jag har observerat förhåller jag mig något skeptisk. Inte så att diskussionerna var konfliktfyllda eller att jag sett någon bristande förståelse. Men den förståelse som deltagarna har efter att ha deltagit i projektet tror jag att de hade redan från början. Flera av dem var har erfarenhet av att delta i liknande grupper sedan tidigare, även om det säkert skiftar. Det är troligt att förståelsen för varandras villkor ökar när man deltar i gruppdiskussioner, och folk deltar gärna, även om det kanske finns en tveksamhet från den egna hemmaorganisationen, men jag undrar om den ökningen är särskilt stor.

Ett annat mål var att ta fram en kunskapsbas av hur det ser ut idag och hur det kan bli om 2015. Vid flera av de möten jag beivrade diskuterades den berörda stadsdelens förhållanden och utveckling ganska ingående. Jag har hört fler och längre sådana diskussioner i Askim och Lärjedalen

än i Biskopsgården, men det kan bero på att de möten jag varit på i Biskopsgården närmast var beslutsmöten. Om man tänker sig att de arbetsgrupper som verkat i de tre pilotprojekten skall fortsätta att träffas så finns de analyser som gjorts och de diskussioner som hållits kvar som en klangbotten för det fortsatta arbetet. Om man å andra sidan tänker sig att pilotprojekten avslutas och att de var pilotprojekt på det sättet att de utgör exempel på hur andra stadsdelar skulle kunna genomföra liknande projekt, så är det risk att de analyserna faller i glömska om de inte dokumenteras tydligare än vad som verkar vara fallet.

Ett mer generellt resultat är att de tre pilotprojekten bidragit till att frågan om hur samhället skall hantera ett ökat antal äldre fått uppmärksamhet i de berörda stadsdelarna och i staden som helhet. Jag råkade i en diskussion påstå att Lärjedalen knappast var den stadsdel där frågan om de äldre var den mest brännande. Då blev jag upplyst om att utan det aktuella pilotprojektet riskerade den frågan att helt komma i skymundan, och frågan är viktig även där.

Ett resultat som bara delvis faller inom ramen för denna utvärdering är att Senior Göteborg med dessa projekt fått pröva en del av sina utgångspunkter.

HUR HAR DE INBLANDADE PARTERNA FUNNIT SINA ROLLER?

Det finns två aspekter att lägga på deltagarnas medverkan o projekten. Den första handlar om att den enskilde deltagaren bidrar till en gemensam process. En person som kommer från en specialiserad verksamhet eller funktion kan bidra med kunskaper och perspektiv. Sådana kunskapsbidrag eller delar av en problemlösning handlar till en del om att bidra till enskilda ärenden eller frågor. När ett enskilt förslag om ett ombyggnadsprojekt i Biskopsgården kommer upp kan någon från Stadsbyggnads- eller kanske Fastighetskontoret ge besked om planbestämmelser, markanvändning och så vidare. När man i Lärjedalen kunde konstatera att det fanns ett behov av seniorboende i det tämligen glesbebyggda Olofstorp och därtill kunde hitta en tänkbar tomt fanns det flera restriktioner som kunde lösas ganska omgående. En sådan fråga gällde buller. Den föreslagna tomten är belägen intill Gråbovägen, vilket skulle kunna äventyra projektet. Då kunde Fastighetskontorets representant upplysa om hur buller från näraliggande trafik kunde lösas. I en sådan liten fråga kan en samverkansgrupp spela en viktig roll. Om inte frågan hade lösts ganska omgående hade man kanske lagt förslaget åt sidan och börjat leta efter tomt igen.

Om man tänker sig att de berörda samverkansgrupperna skall permanentas är det nog lika viktigt att den enskilde deltagaren bidrar till en allmän kunskapsuppbyggnad. Flera av de möten som jag observerat har dominerats av analytiska diskussioner om förutsättningarna för de äldre i området på ett övergripande plan. Demografiska och sociologiska fakta har konfronterats med informationer om bebyggelsebestånd och tekniska och legala restriktioner. Det var många parter inblandade i pilotprojekten och alla var nog inte lika införstådda med vare sig projektens mål eller det förståndiga i de angivna arbetsformerna. Även om många intressanta saker har utförts i projekten och även om flera av parterna har genomgått ett lärande som knappast skulle ha skett projekten förutan, så är det tveksamt om alla dessa parter var med på tåget. Stadsbyggnadskontorets representanter har visserligen medverkat, men emellanåt sporadiskt. När projektledaren i Askim bad parterna om medverkan i en fortsättning av projektet gav Stadsbyggnadskontorets representant att han inte hade utrymme att medverka fortsättningsvis. Liknande röster har hörts från andra av de medverkande organisationerna. Jag tolkar det som att inte alla medverkande känner att de bidrar till en process.

Det kan emellertid också vara en fråga om vad deltagarna får ut av projektet. Nyttan av en samverkansgrupp behöver inte nödvändigtvis sökas i gruppens resultat. Det kan i stället handla om

de kunskaper och informationer som projektdeltagaren får med sig hem till sin egen ordinarie verksamhet. För att deltagarna skall få med sig goda informationer från möten med andra måste naturligtvis deltagarna också bidra med egna upplysningar, men de bidragen behöver inte alls vara inslag i gemensam problemlösning eller kunskapsuppbyggnad. Det skulle kunna räcka med ett oproblematiskt informationsutbyte utan ambitioner att lösa några gemensamma problem eller ta några gemensamma initiativ. Ett exempel på hur den principen kan fungera är en replik från en representant för fastighetsägarna i Biskopsgården. Vid ett av projektgruppens sista möten yttrade han att det under projektets gång blivit klar över hur lönsamma äldre hyresgäster kunde vara.

ANALYS

Förutsättningar för samverkan

Samverkan har blivit en standardlösning på olika problem inom offentlig sektor i Sverige.¹⁰ Med samverkan mellan olika välfärdsproducerande organisationer försöker man åstadkomma bättre ”kundorientering”. Man vill skapa helhetslösningar på komplexa problem i stället för att ”stuprörsorganisationens” smala perspektiv. Värdeladdade metaforer som ”stuprör” ger eftertryck åt argumentationen. Samverkan har efterhand utvecklats till att bli en för givet tagen institution. När man utser ett antal personer till ett samverkansprojekt så vet de vad det är fråga om. De behöver inte treva sig fram eller fundera över vad som kan menas. De sätter igång och samverkar. Det blir samverkan som rutin.¹¹ Alla vet hur man förhåller sig i gruppen. Man deltar i diskussioner och ger sin organisations perspektiv så gott man kan. Det verkar som att detta samverkande är ett uttryck för en regional kultur. I Skandinavien är det vanligt.

Att samverkan blivit institutionaliserad underlättar. Deltagarna finner sina roller utan ångest eller konflikt. Däremot kan naturligtvis de frågor man skall samverka om skapar osäkerhet. Det tog ett bra tag för projektet i Askim att finna ut vad det hela handlade om. Den osäkerheten hindrade inte att man hade möten och att man gemensamt försökte reda ut vad som förväntades av gruppen. Man samverkade. Institutionaliseringen medför emellertid också problem. Den kan till exempel bli självreproducerande. Resultatet av samverkan blir mer samverkan. Nu fortsätter man i Askim i ytterligare två år. I Biskopsgården är projektet avslutat och i Lärjedalen fortsätter man att träffas fast mera sällan. Bilden är således inte entydig, men jag vill påminna om att det är sällan det ropas på mindre samverkan. Det tenderar att bli mer.

De lokala förutsättningarna för samverkan i de tre pilotprojekten har redan utretts, men det finns generella organisatoriska förutsättningar varav några har att göra med den organisationslösning man valt i Göteborg. Jag skall i några avsnitt resonera hur dessa förutsättningar fungerar. Först kommer ett avsnitt om relationen mellan huvudman och exekutiv – politik och förvaltning. Därefter tar jag upp hur Göteborgs kommun valt att organisera efter två grundprinciper samtidigt; De centrala förvaltningarna enligt en princip och stadsdelarna efter ena annan. När man försöker överbygga eller kompensera för de problem som den arbetsfördelningen skapar blir resultatet samverkansprojekt eller om med andra ord; matrisorganisation. Jag avser således att här diskutera ett dilemma som är avgörande för hur många problem man kan lösa genom samverkan av den typ som blivit så vanlig i svensk offentlig förvaltning och som går under benämningen ”samver-

¹⁰ Axelsson, Runo, Axelsson Susanna Bihari (redaktörer), 2007, *Folkhälsa i samverkan*, Lund, Studentlitteratur

¹¹ Jämför med teorin om standard operation procedure lanserad av Cyert, Richard och March, James, 1963, *A behavioural theory of the firm*, Englewood Cliffs, Prentice Hall

kan?”. I slutändan måste man därför diskutera vilka samhällsproblem som skall få sådan prioritet att man väljer de mest komplicerade organisationsmodellerna för att lösa dem.

POLITIKER OCH TJÄNSTEMÄN

Problemet med hur huvudmannen/ägaren förlorar inflytande över verksamheten i stora byråkratier är klassiskt¹², men uppstår i ständigt nya variationer.¹³ Det förefaller som om relationen mellan stadsdelsnämnd och stadsdelsförvaltning har utvecklats i olika riktning i de tre stadsdelarna. När stadsdelschefen i Biskopsgården vid slutkonferensen i december 2007 gav uttryck för en stark uppfattning att förvaltningen bör ta aktiva initiativ och hjälpa till att driva utvecklingen möttes han av skepsis av representanter från Askim. Skillnaden i arbetssätt mellan Biskopsgården och Askim kan kanske delvis förklaras av att det under de år som gått sedan stadsdelsreformen 1990 hunnit växa fram olika traditioner i de olika stadsdelarna.¹⁴ Det finns naturligtvis andra förklaringar som mera har att göra med tillfälligheter. Men om det finns skillnader i hur relationen mellan stadsdelsnämnder och förvaltning fungerar så kan det gott hända att sådana skillnader förstärks i processer där stadsdelens specifika problem skall behandlas och lösas.

Relationen mellan förvaltning och tjänstemän aktualiseras av de tre pilotprojekten på flera sätt. I stora komplicerade verksamheter tenderar förvaltningen, eller exekutivet som det också kan kallas, att få ett allt större inflytande över verksamhetens mål och inriktning på bekostnad av den politiska ledningens, huvudmannens, inflytande. Den förskjutningen sker tämligen oberoende av vad det formella regelsystemet anger. En faktor är att deltagarna i samverkansgrupper måste förses med eller erövra ett mandat för att kunna delta.¹⁵ Det går att tänka sig samverkansgrupper som inte har någon form av mandat eller handlingsfrihet. Då kan de å andra sidan inte utträtta något.¹⁶ En annan faktor är att om den organisatoriska komplexiteten ökar, t ex vid partssammansatt samverkan, så minskar huvudmannens möjligheter att överblicka situationen. Det kan vara bra att öka den organisatoriska komplexiteten när man vill lösa svåra frågor, men det ändrar makfördelningen.¹⁷ I de aktuella pilotprojekten finns det också en komplikation i hur huvudmannskapet är organiserat. Dels finns det stadsdelsnämnden som leder den lokala verksamheten vad gäller vård skola och omsorg, och dels finns det politiska nämnder för de centrala eller stadsgemensamma verksamheterna stadsbyggnad, fastigheter och trafik. Det är kanske överflödigt att påpeka det uppenbara, men dessa välbekanta förhållanden skapar en komplicerad ansvarsfördelning i samverkansprojekten. Samverkan leder till svårigheter för hierarkisk styrning, d v s nämndernas påverkan.

Organiseringen av huvudmannskapet är i sig själv komplicerat genom att de politiska nämnderna har överlappande ansvarsområden. Det skapar ett sug efter mer samordning. När man har överlappande ansvarsområden och önskar starkare samordning kan resultatet bli någon form av matrisorganisation.

¹² T ex: Berle, Adolph och Means, Gardiner, 1932, *The moderna corporation and private property*, New York, Macmillan, eller: Abrahamsson, Bengt, 1986, *Varför finns organisationer?* Stockholm, Nordstedts

¹³ www.s-info.se/page/blogg.asp?id=1311&blogg=21074 (20080424)

¹⁴ Westerståhl, Jörgen, 1995, Några generella iakttagelser, i Jönsson Sten och Westerståhl Jörgen (red) *Decentraliserad kommun exemplet Göteborg*, Stockholm, SNS Förlag

¹⁵ Ohlsson, Östen, 1990, *Samverkan och handling*, Göteborg, BAS

¹⁶ Huxham, Chris, 2000, The challenge of collaborative governance, *Public Management*, vol 2(3), 337-357

¹⁷ Ohlsson, Östen, 1990, *Samverkan och handling*, Göteborg, BAS

MATRISSTRUKTUR OCH SAMVERKAN

Jag skall här ta mig friheten att föra ett tämligen teoretiskt resonemang. Grunden för kommunens organisering är att produktionen av välfärd – vård, skola och omsorg – sköts av stadsdelarna enligt en områdes- eller marknadsprincip, medan andra delar av kommunens åtaganden är funktionsindelade – stadsbyggnad, fastigheter och trafik för att nämna dem som varit inblandade i de tre pilotprojekten. Övergripande samordning sköts av kommunens ledning. I en perfekt fungerande organisationsstruktur skulle det inte behövas någon ytterligare samordning.

Nu visar det sig att behovet av ytterligare samordning föreligger. Frågan om hur staden skall kunna anpassas till en åldrande befolkning är så komplex och kräver en samordning mellan olika enheter som dessa enheter inte själva klarar. Man kan lösa det behovet antingen genom starkare hierarkisk styrning. Man lyfter frågan till en övergripande organisationsnivå. Ofta är emellertid inte det realistiskt eftersom det leder till information overload i organisationens topp¹⁸. Ledningens kapacitet att leda komplicerade verksamheter är begränsad, och om man belastar ledningen med mer än den har förutsättning att klara av skapas tröghet och misstag. Alternativet är att skapa tvärssektoriell samordning mellan avdelningar och funktioner. Naturligtvis blir det mer komplicerat om de inblandade enheterna är organiserade efter olika grundprinciper, vilket var fallet i de tre försöksprojekten.

Ju större mandat som de tvärssektoriella grupperna får desto mer kommer de att inskränka på och komplicera verksamheten. Men om de tvärssektoriella grupperna inte får tillräckliga mandat kan de inte utföra de uppgifter som ålagts dem. I extrema fall ges de tvärssektoriella funktionerna samma status som ”grundfunktionerna”. Då får man så kallad matrisorganisation.¹⁹ I litteraturen brukar man rekommendera matrisorganisationer endast om organisationens uppgift är att lösa unika och komplexa problem. De flesta organisationer har inte så komplicerade uppgifter. Å andra sidan är det bara mycket enkla rutinverksamheter som helt klarar sig utan tvärssektoriell samordning. Här finns ett balanseringsproblem som är oundvikligt i nästan all organisering.²⁰

Saken blir inte mindre komplicerad av att behovet av tvärssektoriell samordning inte nödvändigtvis behöver arrangeras i en designad formell organisationsstruktur. Ofta är det snarare en fördel om kontakter kan skötas informellt genom att den enskilde funktionären skapar ett personligt nätverk genom vilket han/hon kan lösa aktuella problem.²¹ Man hör talas om befattningshavare som på det sättet gör både sig själva och sina kollegor i sitt nätverk effektiva genom smidiga kontakter och överenskommelser. Jag har ibland fått intrycket att det är just den sortens spontana initiativ och nätverk som man vill ha ut av de tre pilotprojekten. Men den sortens organiska nätverk kan vara svåra att administrera fram. Direktiv och instruktioner är knappast uttömmande i att precisera vilka initiativ och kontakter som förväntas. I de tre pilotprojekten menade en av projektledarna att ansvariga i den kommunala förvaltningen ofta är för försiktiga i tolkningen av sina uppgifter. Formellt och informellt är därför sammanblandade. Men det finns nackdelar med informella lösningar. När den enskilde funktionären samverkar skapar han sig också ett friutrymme som i längden kan vara svårt för organisationens ledning att hantera. Dessutom uppstår risker för att liknande ärenden kommer att behandlas olika när enskilda initiativ får styra. Kommunallagens krav på likabehandling kan i värsta fall bli ifrågasatt.

¹⁸ Simon, Herbert, 1971/1947, Administrativt beteende, Stockholm, Prisma

¹⁹ Mintzberg, Henry, 1979, The structuring of organizations, Englewood Cliffs, Prentice Hall

²⁰ Ohlsson Östen och Rombach, Björn, 2000, Organisationspyramiden och Buridans åsna – en lagom tori, Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet, rapport nr 27

²¹ Svensson, Lennart, Jakobsson, Erik och Åberg Carina, 2001, Utvecklingskraften i nätverk: Om lärande mellan företag, Stockholm, Santérus förlag

Behovet av tvärssektoriell samordning måste därför ofta formaliseras. Man utser projektgrupper och samordningsprojekt med formella projektledare och skrivna, utvärderingsbara direktiv. Samordning har varit ett organisationsmode inom välfärdsproduktionen i Sverige under snart två decennier. Det finns alla varianter. Man kan starta nya lokala verksamheter av typen ”one stop shop”²² under beteckningen samverkan. Man kan bilda lösa kontaktnät för att hålla sig lite informerad om vad andra gör.

De tre pilotprojekten har lite andra förtecken. Som jag har tolkat direktiven så finns här en ambition att föra samman kompetenser från olika verksamhetsområden för att uppnå högre problemlösnings- och handlingsförmåga. I stora stycken har det målet också uppnåtts. Det har både blivit ett erfarenhetsutbyte och nya förslag till konkret handling.

Den organisatoriska komplexitet som tvärssektoriell, matrisliknande samverkan gör att man bara kan ha ett visst antal. Har man många samverkansgrupper igång samtidigt uppstår det lätt oordning, konflikter och otydlighet. Trots att de genomförda projekten i huvudsak uppnått de eftersträvade målen finns det några besvärliga frågor som föranleds av ovanstående principdiskussion. Den första handlar om vilken organisatorisk nivå som problemet med stadens utveckling och en åldrande befolkning kan behandlas på. Den andra frågan handlar om det är rätt problemlnivå. Vad får det för konsekvenser att man behandlar den åldrande befolkningen som ett särskilt problem i stadsplaneringen. Sist kommer den konkreta frågan om det prövade arbetssättet kan tillämpas i full skala.

Är detta rätt nivå?

Vid diskussionerna om hur mitt utvärderingsuppdrag skulle formuleras blev det mycket prat om vilken beslutsnivå som frågor om stadsplanering för den åldrande befolkningen skall behandlas. Svaret var givetvis att olika frågor måste behandlas på olika nivåer. En vision var att till exempel hemtjänsten skulle kunna ha en samverkansrelation med de lokala fastighetsägarna så att frågor om placering av parkbänkar och rullstolsramper kunde lösas direkt på kvartersnivå. Andra frågor, som övergripande design av stadens kollektivtrafiknät, måste å andra sidan inte behandlas på högsta nivå i staden. Frågan om organisatorisk nivå måste således omformuleras. Frågan är snarare vad man kan uppnå med den valda arbetsmodellen. Dessutom finns en fråga om den valda modellen behövs för att uppnå de uppställda målen.

De omedelbara konkreta resultaten av projekten utgörs av ett antal förslag eller projekt som man skall kunna arbeta vidare med. Den stadsdel som levererade flest förslag kan tänkas ha åstadkommit något sådant även utan pilotprojektet. Mycket av arbetet i Biskopsgården baserades på erfarenheter och strukturer som sedan länge fungerat i stadsdelen; den så kallade BoBra-processen. Det är vad jag förstår resultatet av lokala initiativ och har fungerat i flera år. Där finns också en del upparbetade informella kontaktnät. En hel del av det som handlar om bostadsanpassningar och initiativ till 55+ boende kan kanske skötas genom lokala initiativ i stadsdelarna. Då kan man undra om det behövs några särskilt utsedda samverkansgrupper för att en stadsdel skall kunna ta ganska omfattande initiativ när det gäller byggprojekt.

För en naiv betraktare som jag själv framstår det som angeläget för att inte säga nödvändigt att stadsbyggnadskontoret medverkar fullt ut i en samhällsbyggnadsprocess. Men i de tre pilotprojekten har den medverkan varit sporadisk – nästan motvillig. Det kan ha funnits goda skäl till det, men man undrar ändå; behövdes alla dessa parter för att åstadkomma det som eftersträvades?

²² Arman, Rebecka, 2007, Växeln, hallå hallå? – Samordning och integrerad vård för äldre, Licentiatuppsats vid Handelshögskolan vid Göteborgs universitet

Frivillighet är en bräcklig grund för den som vill åstadkomma förändring, och det är fullt begripligt att centrala aktörer vill lägga en organisatorisk grund för en mer medveten planeringsprocess, och naturligtvis står mycket att vinna om man kan få stadsdelar och centrala funktionsorganisationer att få till stadsutveckling baserad på varandras kunskaper. Inte framstår det som helt omöjligt heller. Men då måste vi ändå fundera över vilka frågor som är så brännande och så komplicerade att man skall göra sig omakett att starta tvärssektoriella samverkansgrupper. Är verkliga stadsbyggnad för de äldre en sådan?

Är det rätt fråga?

Om pilotprojekten arbetar med rätt fråga eller inte ligger egentligen utanför utvärderingsuppdraget. Min uppgift är att analysera organiseringsprocessen och dess förutsättningar. Att separera form och innehåll är inte alltid lätt, och jag menar att det har betydelse för organiseringen om man har en bred eller en smal fråga liksom om man har ett problem som är akut respektive långsiktigt. Jag hävdar att problemet med att utveckla staden inför en ökande andel äldre i befolkningen är långsiktigt snarare än akut och att det är smalt snarare än brett. Om så är fallet blir det konsekvenser för organiseringen.

Att befolkningen är på väg i den riktning som försöksprojekten utgår ifrån är ovedersägligt. Andelen äldre ökar. Det är till och med möjligt att den utvecklingen underskattas. Det kan vara svårt att bygga in förväntningar om bättre hälsa och medicinska framsteg i demografiska prognosmodeller.²³ Ändå är det osäkert om detta skall anses som ett särskilt problem. Vid diskussionerna som jag har lyssnat på i de olika projektgrupperna har samtalet ibland glidit över till problem med andra befolkningsgrupper. Unga människor kan möta svårigheter. Funktionshindrade har andra problem.

Att de äldre blir fler innebär inte nödvändigtvis att problemen blir fler. Utvecklingen talar snarare för att äldre blir allt mer kapabla– eller tvungna – att ta vara på sig själva. Medan andelen personer över 80 år i Sverige stadigt har ökat under hela förra seklet så har antalet med hemtjänst minskat sedan 70-talet. Den minskningen motsvaras på intet vis av en ökning av antalet personer med särskilt boende. Tvärtom visar statistiken att allt fler klarar sig utan bistånd allt längre upp i åldrarna.²⁴ Det minskade biståndet till äldre beror säkert på hårdare behovsprövning och en ökning av anhängvården. Men en kraftig ökning av antalet riktigt gamla under de senaste fyrtio åren har inte lett till någon motsvarande ökning av samhällets insatser. Vad som kommer att hända i framtiden är osäkert. Enkla framskrivningar av vårdbehovet baserat på det ökande antalet gamla kan vara problematiskt. Kanske lägger vi friska år till livet snarare än att förlänga sjukdomsperioden vid livets slut. Ingen verkar veta säkert.²⁵ Detta kan vara ett långsiktigt problem, men akut är det inte.

Det finns en slags ideal av människolivets olika skeden som förmedlas av flera av dem jag har talat med eller lyssnat på i projekten. När man är barn bor man med sina föräldrar. Sedan flyttar man hemifrån till en liten lägenhet. När man bildar familj skaffar man sig en större bostad som man bor i tills ungarna är utflugna. Därefter, vid 55 plus som det heter, flyttar man till ett seniorboende med mindre yta och större bekvämlighet. Ett boende för 55 plus skall vara utformat så att man kan ta sig fram med rullator. Hemtjänsten skall kunna arbeta effektivt. I detta 55-plusboende

²³ www.socialstyrelsen.se/Amnesord/aldre/Resursansprak/resursansprakdemografi.htm (080425)

²⁴ Trydegård, Gun-Britt, 2007) Den svenska äldreomsorgen – välfärd eller ofärd?, Socionomen nr 4 2007 s 50-54

²⁵ Lagergren, Märten, 2004, *Utvecklingen av de äldres hälsa och levnadslängd*, Stiftelsen Stockholms läns Äldrecentrum 2004:9

skall man sedan leva sina dagar tills livets slut i enlighet med den nu dominerande idén om kvarboende. Det är den sortens boende som avses i de projektförslag som tagits fram av stadsbyggnadsgrupperna. Om man inte flyttar till ett sådant seniorboende i god tid utan bor kvar i en villa med trädgård är det stor risk att man när vårdbehoven väl uppstår blir ett problem både för sig själv och för samhället.

Det finns ett kategoritänkande i ovanstående resonemang som är problematiskt. En god miljö för de äldre kan mycket väl vara en god miljö även för andra. En hel del diskussioner i projekten har handlat om att skapa bostäder där man kan ta sig fram med rullator och som i övrigt erbjuder ett bekvämt boende. Frågan är om de äldres behov av eller önskemål om ett bekvämt boende skiljer sig så radikalt från andra grupper. Om man ökar tillgängligheten för de äldre till service och kultur så ökar tillgängligheten också för andra grupper. Specifika problem kan ha generella lösningar.

Man kan tänka sig ett scenario där varje samhällsgrupp får sina specifika problem lösta i en särskild ordning, kanske med särskilda samverkansgrupper tillsatta för att arbeta med just den problematiken. Utfallet skulle kunna bli något av följande ytterligheter. Antag att varje kategori – unga, gamla, funktionshindrade, barn, invandrare, småbarnsföräldrar etcetera – blev föremål för egna lösningar. Småbarnsfamiljer hade särskilt anpassade bostäder och kollektivtrafiklinjer liksom tonåringar och femtiofemplusare. Att blanda ihop grupperna är inte på tal. Barnfamiljer behöver en sorts badrum och gamla gubbar behöver en helt annan sort. Det är inte något särskilt sannolikt scenario, och framstår dessutom som en veritabel dystopi.

Den andra ytterligheten är att alla dessa samverkansprojekt kom fram till ungefär samma lösningar. Ett bekvämt boende är bekvämt oavsett om man är arton eller sjuttio. Alla grupper skulle kunna hitta liknande lösningar på lite olikartade problem. Nu är denna ytterlighet inte heller helt rimlig. Det finns naturligtvis problem som är specifika för vissa demografiska strata. Frågan är emellertid om problem som rör specifika grupper skall behandlas isolerat. Summan av resonemangen under denna rubrik blir att om man skall ha kraftfull samverkan rörande stadsbyggnadsfrågor i stadsdelarna kanske frågan om åldrande befolkning skall underordnas en större fråga som handlar om stadsdelens demografiska läge och sociala utveckling i stort.

Det uppstår akuta frågor och problem som behöver lösas över de traditionella organisationsgränserna. Man skall därför inte döma ut specialiserade samverkansprojekt. De kan utgöra kraftsamling och förnyelse. Och kanske är frågan om den åldrande befolkningen så akut att man behöver en kraftsamling, men jag har redovisat några skäl för att tro motsatsen.

KAN MAN ÖVERSÄTTA DESSA PILOTPROJEKT TILL STÖRRE SKALA OCH VAD HÄNDER DÅ?

En fråga är om de tre pilotprojekten var avsedda som just pilotprojekt. Fanns det någon avsikt att skala upp den prövade samverkansmodellen till att gälla för samtliga 21 stadsdelarna? Det är svårt att veta, men jag kommer här att diskutera frågan som om det var meningen att sprida arbetsmodellen över staden.

Ett enkelt svar är att det inte går. Det går knappast att ens fortsätta i de tre projekten som redan finns. Biskopsgårdens projekt är helt avslutat. Deltagarna kanske träffas i andra och kanske liknande sammanhang, men projektet är avslutat. I Askim fortsätter projektet i två år till. Det var inte färdigt, men det är lite oroande att det projekt som kommit fram till minst konkreta resultat är det som fortsätter. I Lärjedalen kommer man att hålla upp kontaktnätet men med mera glesta träffar. Min gissning är att några men inte alla projektdeltagare kommer att fortsätta att träffas.

Stadsbyggnadskontoret, Trafikkontoret och till sist säkert också Fastighetskontoret skulle få problem att avdela folk för att delta i samverkan av det här slaget. De verkar vilja bli inblandade när det uppstår någon fråga där de kan tillämpa någon av sina specialistkunskaper. De är som organisationer inriktade på konkreta och kanske tekniska frågor. För att bidra till generella principdiskussioner av det slag som pilotprojekten gått ut på skulle dessa förvaltningar förmodligen behöva omorganiseras.

Många av de frågor som drivits i de tre pilotprojekten kan troligen utan större förlust drivas av respektive stadsdel. Behovet av seniorboende kan den lokala äldreomsorgen identifiera. De initiativ och kontakter som behöver tas verkar kunna lösas utan någon organisatorisk överbyggnad. BoBra i Biskopsgården verkar kunna hantera mycket av detta.

Skall man på allvar tillgodose sociallagens krav på att de sociala myndigheterna skall medverka i samhällsplaneringen krävs det enligt min uppfattning också mer generella organisatoriska lösningar.

De tre stadsdelarna hade väldigt olika förutsättningar. Olikheterna i områdenas demografi och geografi var kända och det var nog en bra idé att ha pilotprojekten i så olika miljöer som möjligt. Skillnaderna i organisatoriska förutsättningar var kanske inte lika klara från början. Och så blev projekten mycket olika. Om man skulle sprida själva grundidén med projektet vore det nog idé att låta dem bli olika baserat på de lokala förutsättningarna.

SLUTSATS

De tre pilotprojekten var komplexa organisatoriska processer med komplexa och svårtolkade förutsättningar. De utgör exempel på hur man i svensk offentlig förvaltning tar sig an givna direktiv och i allt väsentligt, men inte utan visst gnissel, försöker motsvara ställda krav. Jag har som utvärderare inga större invändningar mot hur projekten genomfördes. Som framgått har jag riktat analysen mot mer övergripande problem. Då har jag kommit fram till följande:

- För det första skapar den sortens samverkan som eftersträvades en organisatorisk komplexitet som inte alla inblandade parter var beredda på.
- För det andra åstadkommer samverkan en omfördelning av inflytande som borde diskuteras innan man startar.
- För det tredje kan förmodligen de resultat som projekten uppnådde uppnås med enklare och mer lokal organisering.
- För det fjärde skulle en komplicerad matrisstruktur kunna vara motiverad om de problem som skall behandlas är så breda och har ett sådant strategiskt djup att en enklare organisationslösning inte kan användas. Frågan om de äldres boende är dels för smal, och – åtminstone i det aktuella fallet – för starkt knuten till tidsbundna lösningar som till exempel seniorboende.



Handelshögskolan
VID GÖTEBORGS UNIVERSITET
Företagsekonomiska institutionen

studier av
SOS
organisation
och samhälle

SOS-working paper is a serie where the research group, Studies of Organization and Society (SOS), www.handels.gu.se/SOS, at the School of Business, Economics and Law at Göteborg University present their research. The reports are being full text published on-line in PDF format at www.swoba.hhs.se and as paper copies at the university library. Editor for the working paper is Östen Ohlsson, Associate Professor.