

CEFOS RAPPORT 15

Att skapa politik över sektorsgränser i det lokala välfärdssystemet

Marie Fridolf

ISRN GU-CEFO-R--15--SE
ISSN 1104-327x

Innehållsförteckning

Tabellförteckning

Figurförteckning

Förord

| | |
|--|----|
| Sammanfattning | 13 |
| Ansvar och kontroll..... | 14 |
| Politikernas uppgift..... | 14 |
| Vem skapar politik? | 15 |
| Inledning | 17 |
| Varför samverkan? | 17 |
| Försöksverksamhet för att lösa problemet! | 17 |
| Försöksverksamhet med finansiell samordning - SOCSAM | 19 |
| Några utgångspunkter..... | 20 |
| Centrala begrepp | 22 |
| Syfte och frågeställningar | 25 |
| Avgränsning och metod | 27 |
| Disposition..... | 30 |
| SOCSAM och dess syfte..... | 31 |
| Motiv och syften | 31 |
| Gotland och SOCSAM-nämnden | 35 |
| 'Projekt 5 S' och Grästorpsnämnden..... | 37 |
| 'DELTA' på Hisingen och beställarförbundet..... | 39 |
| Finspångsprojektet och Finspångsnämnden | 42 |
| Projekt 4 S och beställareförbundet | 45 |
| Ledningsgrupp i hyllie stadsdelsnämnd i Malmö..... | 46 |
| Beställarförbundet i Haninge..... | 49 |
| Fyrverkeriet i Laholm | 50 |
| En försöksverksamhet men åtta olika försök | 52 |
| Att varar politiker | 55 |
| Erfarenhet och bakgrund..... | 55 |
| Motiv till engagemang..... | 57 |
| Politikernas uppgift..... | 67 |
| Försöket på Hisingen | 69 |
| Försöket på Gotland..... | 71 |
| Försöket i Grästorp | 72 |
| Försöket i Finspång..... | 73 |
| Försöket i Stenungsund | 74 |
| Försöket i Hyllie..... | 75 |

| | |
|---|-----|
| <i>Försöket i Haninge</i> | 76 |
| <i>Försöket i Laholm</i> | 78 |
| Samordningsinnovatör eller befolkningsföreträdare? | 79 |
| Att utkräv ansvar | 81 |
| Hinder för samverkan..... | 85 |
| Vem företräder politikerna?..... | 86 |
| Politikeruppdraget, samverkan och arbetsformer..... | 90 |
| "Den riktiga lokalpolitikern" i Stenungsund | 92 |
| Politikerroll i förändring?..... | 93 |
| En ny roll !..... | 96 |
| Att skapa politik..... | 97 |
| Vad är politik?..... | 98 |
| Identifiera behov..... | 99 |
| Mål och prioritering | 103 |
| Styrning och mobilisering av resurser..... | 107 |
| Skapa samverkan det viktigaste..... | 111 |
| Utvärdering | 113 |
| Problemformuleringsmakt i stället för organisationsmakt i Stenungsund...115 | |
| <i>Samarbete men inte samverkan har ökat i Stenungsund</i> | 119 |
| En pragmatisk inställning till politik..... | 122 |
| Politiker som olja i maskineriet? | 125 |
| Intern eller extern försöksverksamhet? | 125 |
| Politik, profession och administration | 127 |
| Dialogen med förvaltningen..... | 128 |
| Politisering eller pragmatism..... | 130 |
| Vem är det som styr? | 132 |
| Sociala strukturer är starka | 134 |
| Sker en ökad integrering?..... | 137 |
| Och nu då!..... | 142 |
| Referenslista..... | 145 |
| Bilaga 1..... | 149 |
| Bilaga 2..... | 153 |
| Bilaga 3..... | 157 |

Tabellförteckning

| | | |
|---------|---|-----|
| Tab. 1 | Sammanställning av försöksområden när det gäller idé upp- läggning, målgrupp och motiv..... | 54 |
| Tab. 2 | Samverkan och ansvar (procent)..... | 85 |
| Tab. 3 | Hinder för samverkan (procent) | 86 |
| Tab. 4 | Sammanställning av försöksområden när det gäller politikerrollen..... | 95 |
| Tab. 5 | Betydelse av olika informationskällor för kännedom och kun- skap om levnadsförhållanden, behov och problem inom ledningsorganets ansvarsområde (procent)..... | 101 |
| Tab. 6 | Samverkan och styrning (procent)..... | 111 |
| Tab. 7 | Utrymme för samverkan (procent)..... | 112 |
| Tab. 8 | Samverkan och utvärdering (procent) | 114 |
| Tab. 9 | Sammanställning över hur politik skapas | 124 |
| Tab. 10 | Den klassiska och den organiska modellen..... | 136 |

Figurförteckning

| | | |
|---------|---|-----|
| Fig. 1 | SOCSAM-nämnden på Gotland..... | 36 |
| Fig. 2 | Grästorpsnämnden..... | 39 |
| Fig. 3 | DELTA på Hisingen i Göteborg..... | 42 |
| Fig. 4 | Finspångsnämnden..... | 44 |
| Fig. 5 | Beställarförbundet 4 S..... | 46 |
| Fig. 6 | SOCSAM:s styrgrupp i Hyllie..... | 48 |
| Fig. 7 | Beställarförbundet i Haninge..... | 50 |
| Fig. 8 | Beställarförbundet Fyrverkeriet i Laholm..... | 52 |
| Fig. 9 | SOCSAM:s ledningsorgan i försöksverksamheten..... | 68 |
| Fig. 10 | Informationskällor för politiker som företrädare för en organisation..... | 88 |
| Fig. 11 | Informationskällor för politiker som företrädare för behovsgrupper..... | 88 |
| Fig. 12 | Informationskällor för politiker företrädande individer och klienter..... | 88 |
| Fig. 13 | Det nya ledningsorganet som ett politiskt inflytande för samarbete och samverkan..... | 126 |
| Fig. 14 | Rollmodell..... | 130 |

Förord

Vid Centrum för forskning om offentlig sektor, CEFOS, studerar Marie Fridolf samverkan över sektorsgränser i forskningsprojektet *Interorganisatorisk integrering i det lokala välfärdssystemet*. Föreliggande rapport *Att skapa politik över sektorsgränser i det lokala välfärdssystemet* behandlar finansiell samordning mellan socialförsäkring, socialtjänst och sjukvård inom ramen för försöksverksamheten, SOCSAM. Integrering sker på tre nivåer i form av samarbete runt individer på operativ nivå, samverkan mellan enheter på ledningsnivå och samordning mellan myndigheter på politisk nivå.

Denna studie är inriktad på den politiska uppgiften i åtta försöksområden, särskilt politikernas bedömningar och förväntningar vid starten av försöksverksamheten. Försöksverksamheten har lagts upp olika i de åtta områdena men resultaten tyder på att samordning innebär en övergång från traditionell politisk styrning till 'governance'. Det politiska uppdraget präglas mer av nätverk och integrering, avtal och förhandlingar än av hierarki och formell styrning. Det är främst på lokal nivå som medborgarna möter den svenska välfärdsstaten och rapporten ger värdefull kunskap om försöksverksamheten med implementering av välfärdspolitik över sektorsgränser.

Göteborg i juni 2000

Lennart Nilsson
föreståndare CEFOS

Författarens förord

För fem års sedan fick jag möjligheten att via Novemus vid Högskolan i Örebro (numera universitet) följa Stenungsund som plats för det första försöket med finansiell samordning mellan socialförsäkring, socialtjänst och sjukvård i Sverige. Utvärderingen pågick mellan 1994-1998 och resulterade i ett antal arbetsrapporter. När så fler försöksområden gick med i försöket fick jag också möjlighet att studera dessa med hjälp av finansiering från Socialstyrelsen och Riksförsäkringsverket. Syftet med studien är att diskutera politisk organisering vid finansiell samordning mellan tre offentliga organisationer. Studien ingår i mitt forskningsprojektet *Interorganisatorisk integrering i det lokala välfärdssystemet*. Eftersom försöksverksamheten med finansiell samordning innebär ett nytt sätt att organisera de lokala välfärdsresurserna såg jag det som stor utmaning att ta mig an uppgiften. Under arbetet har jag lärt mig mycket, och det är min förhoppning jag ska kunna sprida dessa erfarenheter, särskilt om vad politiker egentligen gör i dialogen med chefer och professionella för att åstadkomma en samlad insats kring olika behovsgrupper.

Alla som intervjuats har välvilligt ställt upp och avsatt tid för intervju. Jag vill rikta ett stort tack till dem. Jag vill också tacka alla projektledare från försöksområdena för många intressanta diskussioner och ett engagerat samarbete, för att nämna Johan Johnsson (Göteborg), Ann-Britt Karlsson (Grästorps), Björn Södergren (Gotland), Ola Wiktorsson (Haninge), Gustaf Höjer och Majbritt Boström (Stenungsund), Bo Petersson (Hyllie), Nils Danred (Laholm) och Kristina Källgren Pettersson (Finspång).

Jag vill även tacka utvärderingsgruppen på Socialstyrelsen och Riksförsäkringsverket, Hans Folkesson, Göran Jägerby och Jan Möller från Socialstyrelsen samt Peter Wollberg och Ann-Eva Askensten för att jag fick möjligheten att genomföra denna studie.

Jag vill särskilt tacka Stig Montin från Örebro Universitet som en gång engagerade mig i utvärderingen av Stenungsund och som givit mig ovärderligt stöd i detta arbete. Han har också läst och kommenterat studien. Det har också Henry Bäck, Förvaltningshögskolan och Martin Bennulf, CEFOS, gjort, vilka jag känner en stor tacksamhet till. Jag vill också tacka Carin Hedman som medverkat i datainsamling och Carin Kling, CEFOS, för språkliga kommentarer.

Göteborg i juni 2000

Marie Fridolf

Sammanfattning

Genom en särskild försöksverksamhet har myndigheterna givits möjlighet att finansiellt samordna sina ekonomiska resurser för socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst i syfte att öka integreringen. Försöksverksamheten SOCSAM, som finns reglerad i SFS 1994:566, gäller till och med 31 december år 2000. En diskussion om förlängning pågår. Försöken omfattar både politiker och anställda som finns inom de olika myndigheterna. Vid samordning är syftet att fokusera på att de samlade resurserna används för de enskilda människorna som har behov av det offentligas stöd. Ett interorganisatoriskt arrangemang skapas lokalt i ett geografiskt område.

För att kunna fördjupa frågan om finansiell samordning kan åstadkomma ökad integrering runt individerna som behöver det offentligas stöd bör berörda organisationer belysas. Inom dessa offentligt styrda organisationer finns tre uppgifter; den politiska, den professionella och den administrativa. Den politiska uppgiften kännetecknas av att valda politiker företräder medborgarna och de prioriterar mellan olika behov. Den professionella uppgiften kännetecknas av strävan efter autonomi och självreglering. Den administrativa uppgiften kännetecknas av hierarkisk kontroll.

Denna studie begränsas till den politiska uppgiften. Den politiska uppgiften studeras dock i relation till både den professionella och den administrativa uppgiften. Det övergripande syftet är att studera om det är möjligt att med hjälp av politisk styrning åstadkomma integrering. Rapporten ska ses som en första delrapport om försöksverksamheten och några slutsatser kring det övergripande syftet är ännu inte möjliga att dra. De frågor som diskuteras i studien är: Vad utmärker politikeruppdraget i integrationsförsöken? Hur skapas politik vid interorganisatorisk integrering? I studien har politik studerats utifrån en innehållsmässig definition med fyra grundläggande styrnings- och organisationsfunktioner. Dessa är; behovsdefiniering, behovsprioritering, resursmobilisering (genomförande), uppföljning och utvärdering.

Integrering används som ett samlande begrepp. Den kan beskrivas på tre nivåer: Den första nivån handlar om individer lokalt, det vill säga på operativ nivå. Denna typ av integrering benämns samarbete runt individer. Nästa nivå är arbetsledare eller chefer, det vill säga på ledningsnivå. Denna typ av integrering benämns samverkan mellan enheter. Den tredje nivån av integrering sker mellan myndigheterna; landstinget, kommunen och

försäkringskassan, det vill säga på politisk nivå. Denna typ av integrering benämns finansiell samordning mellan olika myndigheter.

Ansvar och kontroll

Denna studie visar att om enheter från olika organisationer bestämmer sig för att samverka påverkar det nästa nivåns möjlighet att styra i ursprungsorganisationen. Det innebär att om socialtjänsten och primärvården samverkar har politiker i kommunen samt i hälso- och sjukvården svårare att styra. Det nya ledningsorganet, som utgör en ny juridisk enhet finansierad av kommun, landsting och försäkringskassan, blir en arena mellan dessa organisationer.

Ansvar och kontroll sker fortfarande i hierarkier hos de olika huvudmännen; vertikal kommunikation. Avsikten med försöksverksamheten är att samtidigt bygga in samverkan; horisontell kommunikation. Går det att förena ett traditionellt hierarkiskt synsätt med ett samverkanssynsätt? Det nya ledningsorganet, som en ny politisk arena, belönar nätverk och ifrågasätter hierarkier. Genom krav på integrering skapas nya konstellationer som bryter horisontellt mellan myndigheterna. Försöksverksamheten kan sägas utgöra en drivkraft för avhierarkisering.

Politikernas uppgift

Politikernas primära uppgift i försöksverksamheten är att åstadkomma samverkan mellan olika verksamheter för att åstadkomma vinster för de enskilda, så att de inte vandrar runt i olika system eller blir olika behandlade. Ansvaret gentemot medborgare och de individer som berörs av olika myndigheters beslut och service anses bli tydligare genom försöksverksamheten. Verksamheten är inte framgångsrik bara för att den håller sin budget, då det lika väl kan innebära att verksamheten övervältrar kostnader på andra. Att vara framgångsrik i försöken innebär att ta ett ansvar i ett helhetsperspektiv mot behov och problem som finns i samhället oavsett om det är statliga eller kommunala myndigheters ansvar och resurser.

Politikerrollen skiljer sig från andra uppdrag. Skillnaden är både organisatorisk och mer praktiskt agerande. Den organisatoriska skillnaden består i att ledningsorganet inte har ett arbetsgivar- eller driftsansvar men en större helhet att ta ansvar för än normalt. Några politiker har först efter en tid förstått bredden på ansvaret. Det mer praktiska agerandet handlar om att politikerna upplever sig ha större frihet och att arbetsformerna är

mer informella. De arbetar via nätverk och inte enbart via de hierarkiska organisationerna. Politikerna anser sig ha god kännedom om olika levnadsförhållanden hos befolkningen.

Vem skapar politik?

För att diskutera politik utgår jag från politisk styrning. När den politiska styrningen är centraliserad, det vill säga när politikerna identifierar behov, prioriterar, mobiliserar resurser och följer upp eller utvärderar, ökar inte integreringen. När den politiska styrningen är decentraliserad, det vill säga när också andra än politikerna identifierar behov, prioriterar, mobiliserar resurser och följer upp eller utvärderar, ökar integreringen om samverkan sker på ledningsnivå mellan olika organisationer. Kommer då viktiga frågor att avpolitiserats genom försöksverksamheten? Den politiska påverkan anses öka i syfte att skapa samverkan. I de flesta av områden har politikerna också ett tydligt ansvar att omfördela resurser mellan huvudmän. Politikerna ger legitimitet för samverkan och stimulera till att så sker. Politik anges samtidigt kunna skapas av andra, om vi med politik menar att identifiera behov och problem. Det anses dock viktigt att politikerna står för prioriteringarna, även om det inte sker utifrån partipolitik. Det är många som hjälper politikerna att ta fram underlag för att kunna göra viktiga prioriteringar. Också det som andra än politiker gör är viktiga delar i den process som utmynnar i beslut.

Den viktigaste informationskällorna för att kunna skapa ett brett underlag om befolkningens behov, är de professionella, intressegrupper och medborgarna själva. Politikernas uppgift är sedan att använda denna information för att prioritera mellan olika behov. Politikerna i samtliga försöksområden anser att ledningsorganets ansvarsområden inte handlar om partipolitik. De målgrupper som prioriteras har politikerna tidigt kommit överens om. Det är ofta olika professionella grupper som därefter hjälper politikerna att identifiera behov inom dessa grupper. Den politiska styrningen anses annorlunda i SOCSAM än i traditionella politiska uppdrag. Styrning sker genom att ställa frågor, sprida goda exempel och förebilder samt utvärdera nyttan av olika insatser genom att fråga de berörda individerna själva och de professionella. Hälften av de tillfrågade anser att den politiska styrningen kommer att öka, men den kommer att ske i andra former.

Olika typer av makt kan sägas utövas i försöket. Det ena perspektivet som bygger på plan, budget och struktur benämns organisationsmakt och det andra som bygger på kunskap om problem och behov hos befolkningen

benämns problemformuleringsmakt. Beställarförbundet utvecklar problemformuleringsmakt medan huvudmännen och cheferna har sin makt i organisationerna.

Kommer politikerna att ha huvudansvaret för politiken? Kommer det politiska inflytandet att öka eller minska? Kommer integreringen att öka när försöksverksamheten är ett internt försök i syfte att driva på integrering eller ökar integreringen när försöksverksamheten också är ett externt försök i syfte att göra sig känt för medborgarna? Försöksområdena har i detta avseende lagt upp försöken mycket olika.

Inledning

Varför samverkan?

Det svenska välfärdssystemets organisationer har under många år byggts ut och blivit allt större. När organisationerna växte behövdes en tydlighet i ansvar och befogenheter och de utvecklades efter hierarkiska principer. Specialiseringen har också ökat i en snabb takt, vilket har lett till att det blivit svårare att hjälpa människor med sammansatta behov som inte kan lösas av en specialist. Olika specialiseringar skapade en allt större sektoriseringen med allt mindre helhetssyn. Mycket tid och energi går nu åt till att bevara och bevaka strukturer.

Från både politiker och anställda i kommuner, landsting, vid försäkringskassor och arbetsförmedlingar hävdas att samverkan mellan olika myndigheter är en möjlig lösning, för att få till stånd en helhetssyn på den enskildes och hans eller hennes behov av stöd, vård, omsorg och rehabilitering under livets olika skeden. Både minskade kostnader för samhället och välfärdseffekter för den enskilde antas kunna nås genom en nära integrering mellan olika sektorer. Integrationstankar kan återfinnas redan under 1960- och 1970-talet men dessa har först i början av 1990-talet förstärkts, främst mot bakgrund av samhällsekonomiska krav. Tidigare var fokus på integrering inom olika organisationer, bland annat kommuner. Sektorsintegrering var till exempel ett av motiven till införande av kommunaldelsnämnder. Idag anges integrering främst ske mellan olika organisationer och huvudmän, det vill säga interorganisatoriskt.

Försöksverksamhet för att lösa problemet!

Vid årsskiftet 1992/93 startade en lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring och hälso- och sjukvård, kallad FINSAM (SFS 1992:863). Ett tiotal kommuner deltog. Redan i förarbetena till FINSAM aktualiserades att utöka integreringen också med socialtjänsten. FINSAM har utvärderats och visar på klara fördelar för både den enskilde och samhället vid samverkan. Primärt berörs i FINSAM de som

är yrkesverksamma. Aktörer i Stenungsund framförde inför denna försöksverksamhet behovet av finansiell samordning mellan tre parter. De hade önskemål om att bilda ett nytt offentligrättsligt organ mellan Stenungsunds kommun, Bohuslandstinget samt Bohusläns allmänna försäkringskassa. Vid halvårsskiftet 1994 startade finansiell samordning mellan socialtjänst, socialförsäkring och hälso- och sjukvård (SOCSAM) i ett första försöksområde: Stenungsund.

Flera kommuner, försäkringskassor, landsting och arbetsförmedlingar har visat intresse för att delta i försöksverksamheten med finansiell samordning, SOCSAM (SFS 1994:566). Förutom Stenungsund deltar nu också Gotland, Hisingen i Göteborg, Grästorp, Finspång, Hyllie i Malmö, Haninge och Laholm i denna försöksverksamhet. Hisingen och Grästorp deltar sedan 1997 och Gotland samt Finspång sedan halvårsskiftet 1997. Hyllie i Malmö och Laholm deltar i försöksverksamheten från och med 1998 samt Haninge från och med 1 april 1998. I ytterligare några kommuner förs diskussioner om eventuell medverkan i försöksverksamheten.

Samtidigt med initiativet till finansiell samordning, SOCSAM, 1994 tillsattes en utredning för att kartlägga olika lokala integreringsprojekt inom rehabiliteringsområdet (SOU 1996:85). Utredningen konstaterar att det inte enbart är brist på pengar som hindrar samverkan. Det är regelsystemet som reglerar vem som får använda de ekonomiska medlen som, enligt utredningen, utgör ett hinder. Utredningens slutsats är att det inte är nödvändigt med sammanslagningar av resurser för att kunna åstadkomma ett bra resultat. Integrationstankarna har ytterligare förstärkts genom regeringens förslag till gemensam ram för åtgärder och insatser inom rehabiliteringsområdet. De ekonomiska besluten ska dock fattas av respektive huvudman (Prop 1996/97:63). Särskilt nämns försäkringskassa, företagshälsovård, arbetsgivare, arbetstagarorganisationer, arbetsmarknadsmyndigheter, hälso- och sjukvård, kommunens socialtjänst, yrkesinspektion och Samhall. Förslaget kan ses som ett svar på FINSAM och SOCSAM och bygger mer på en frivillig form av samverkan och kallas FRISAM. Parterna förhandlar i varje enskilt fall fram vilka resurser som ska tillskjutas. Försöket innebär också att försäkringskassan och arbetsförmedlingen har givits en viss frihet att omdisponera resurser.

Samtliga av dessa försöksverksamheter syftar till att skapa en bättre helhetssyn på olika individers behov. Denna rapport kommer att

behandla ett av försöken – finansiell samordning mellan socialtjänst, socialförsäkring och hälso- och sjukvård, SOCSAM. Rapporten beskriver början på en försöksperiod. Den är också begränsad till att enbart studera politikerrollen.

Försöksverksamhet med finansiell samordning – SOCSAM

Denna rapport har tagits fram av CEFOS på uppdrag av Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen. Socialstyrelsen och Riksförsäkringsverket har tillsammans uppdraget att utvärdera lokal försöksverksamhet med finansiell samordning.

Försöksverksamheten, som finns reglerad i SFS 1994:566, innebär att en försäkringskassa, ett landsting och en kommun får komma överens om att föra samman ekonomiska resurser inom en gemensam finansiell ram. De som ansvarar för försöksverksamheten ansvarar också för kostnaderna för de delar av berörda områden som skall ingå i försöket. Vilka verksamheter som ska ingå får parterna komma överens om inom en given ram angiven i författningen som gäller för försöksverksamheten (Prop 1993/94:205 och SFS 1994:566).

Försöksverksamheten ska ledas av en från huvudmännen fristående organisation, antingen genom ett kommunalförbund mellan kommun och landsting som träffar avtal med försäkringskassan eller genom ett beställarförbund som är ett fristående ledningsorgan där kommun, landsting och försäkringskassa finns med. En landstingsfri kommun kan förlägga ledningen av försöksverksamheten till en kommunal nämnd och därefter skriva avtal med försäkringskassan. I de olika försöksområdena har Grästorp, Hisingen i Göteborg, Stenungsund, Finspång, Laholm och Haninge valt att leda försöksverksamheten genom ett beställarförbund, medan försöksverksamheten på Gotland och i Hyllie i Malmö drivs i form av en kommunal nämnd.

Ledningsorganet ska inom ramen för lagstiftningen och utifrån ett befolkningsansvar besluta om mål och riktlinjer för de verksamheter som ingår i försöket. Det ska också planera, prioritera, upphandla och finansiera dessa. Det nya ledningsorganet ska inte ha ansvar för uppgifter som berör enskilda, bland annat genom myndighetsutövning, utan det ligger kvar hos respektive huvudman.

Rapporten behandlar samtliga försöksområden som är Gotland, Hisingen i Göteborg, Grästorp, Finspång, Haninge, Hyllie i Malmö, Laholm och Stenungsund. Stenungsunds kommun har följts särskilt och finns redovisad i två delrapporter om politik: *Samverkan sjukvård, sjukförsäkring och socialtjänst - Politikeruppdraget, projekt 4 S* (Fridolf 1995) och *Hur skapas politik vid samordning mellan olika huvudmän?* (Fridolf 1997). Dessutom finns en slutrapport om försöksverksamheten *Samarbete, samverkan och samordning mellan olika huvudmän – projekt 4 S efter 3 ½ år* (Fridolf 1998). Även en jämförelse mellan Stenungsund och Finspång kring samarbete, samverkan och samordning (Fridolf 1996 har tagits fram inom ramen för kommunala förnyelsekommittén, SOU 1996:169).

Försöksverksamheten SOCSAM:s primära syfte är att uppnå effekter för den enskilde som har behov av det offentliga stöd och för samhälls-ekonomin. I försöksverksamheten anges att individernas behov bör ligga som grund för integrering och inte, som idag, huvudsakligen myndigheternas behov. Samtidigt framförs att som ett led i förnyelsen av offentlig verksamhet bör nya former för politisk styrning prövas. Syftet är att överbrygga hinder för politisk behovsorientering. För att tydliggöra detta ytterligare bör ett politiskt ledningsorgan vara fristående från huvudansvarig myndighet. Samtidigt påpekas i försöksverksamheten att det kan finnas kommunaldemokratiska betänkligheter genom att medborgarna får ett svagare inflytande. Särskilt anges att politikerna väljs genom indirekta val (Prop 1993/94:205, sid. 27).

Några utgångspunkter

För att kunna fördjupa sig i frågan om finansiell samordning kan åstadkomma ökad integrering runt individer som har behov av samhällets stöd bör berörda organisationer belysas. De myndigheter som ingår i försöksverksamheten har inrättats för att bedriva verksamhet på ett annat sätt än andra typer av organisationer. De kan inte liknas vid privata företag på marknaden utan ingår som en del i vårt offentliga system (Stewart 1988). Det är särskilt två egenskaper hos dessa organisationer som skiljer dem från andra organisationer. För det första arbetar de direkt med människor som de försöker påverka i olika avseenden. För det andra är organisationernas uppdrag att skydda och gagna dessa människor

välfärd och välbefinnande (Hasenfeld 1983). I vissa fall finns verksamheterna uteslutande i offentlig verksamhet, i andra fall både offentligt, privat och kooperativt. De är omgivna av legala restriktioner.

Dessa organisationer kännetecknas alltså av att de arbetar med människor. Förutom att skydda människor avkrävs människor också skyldigheter. En moralisk akt med myndighetsutövning sker bland annat genom tilldelning av resurser till olika grupper. Legitimitet ges av samhället genom olika myndigheter. Dessa organisationer refererar till olika moralsystem (Hasenfeld 1992). Ett sådant kan vara socialförsäkrings-systemet. Andra kan vara de lagar och förordningar som styr verksamheten, bland annat hälso- och sjukvårdslagen samt socialtjänstlagen, men också etiska diskussioner inom olika yrkesgrupper, såsom socialarbetare, läkare med flera.

Organisationerna styrs av politiker och de har tre styrsystem: det ekonomiska, det juridiska och det ideologiska. Samhällets begränsade resurser och olika lagar utgör ramen. Verksamheten och lagarna vilar på en ideologisk grund som styr verksamheten. Eftersom organisationerna styrs av politiker är konflikt inbyggd genom att politikerna ska representera olika intressen (Jönsson 1988). De befinner sig ibland på distans från den vardagliga verksamheten i motsats till de anställda, vilket kan skapa lojalitetskonflikter. De anställda har ofta en starkare lojalitet med dem de tjänar än med sin arbetsgivare och detta komplicerar möjligheten att styra verksamheten (Jönsson 1988). Den politiska styrningen i dessa organisationer sker centralt genom ramlagstiftning och lokalt genom lekmannastyrning. Starka professioner kopplat till svårigheten att utvärdera gör att det politiska inflytandet lokalt är begränsat. Relationer är kärnaktiviteter och därför är kvaliteten i den enskilda situationen avgörande om insatsen lyckas (Hasenfeld 1992).

Försöken med finansiell samordning mellan olika myndigheter omfattar både politiker och anställda som finns i de olika myndigheterna. Vid samordning är syftet att de ska fokusera på var och hur resurserna används för de enskilda människorna och inte i första hand bevaka sin egen myndighet. Ett interorganisatoriskt arrangemang skapas lokalt i ett geografiskt område. Inom dessa offentligt styrda organisationer finns tre uppgifter: den politiska, den professionella och den administrativa (Kouzes & Mico 1979). Dessa uppgifter har ibland motstridiga intressen; politik går inte alltid hand i hand med professionalitet. Den politiska

uppgiften kännetecknas av att valda politiker företräder medborgarna och prioriterar mellan olika behov. Här formuleras mål och resurser fördelas. Kriterier för framgång är rimlig och rättvis fördelning av resurser till olika målgrupper. Den politiska processen kännetecknas ofta av förhandlingar och kompromisser, medan den professionella kännetecknas av strävan efter autonomi och självreglering. De professionella har egna kriterier för kvalitet och för vad som är bäst för patienten, klienten eller brukaren. Specificerade avtal kan verka hindrande för arbetet. Relationen professionella emellan är huvudsakligen kollegial. Arbetet är problemlösande och situationsspecifikt eller individspecifikt. Den administrativa uppgiften kännetecknas av hierarkisk kontroll. Strukturen är byråkratisk, det vill säga att formella relationer är betydelsefulla. Kostnadseffektivitet är ett avgörande kriterium för framgång och kvantitativa metoder och tekniker används ofta för att bedöma verksamheten.

Denna studie begränsas till att studera den politiska uppgiften. Den politiska uppgiften studeras dock i relation till både den professionella och den administrativa nivån. Det övergripande syftet är att studera om det är möjligt att med hjälp av politisk styrning åstadkomma integrering. För att förstå politisk styrning vid integrering måste begreppen integrering, politik och politisk styrning definieras.

Centrala begrepp

Det primära med försöksverksamheten är att utgå från befolkningens behov. Som ett medel för bättre behovsstyrning ska integrering mellan olika myndigheter skapas. Nedan definieras begreppet integrering utifrån mina tidigare empiriska studier i Stenungsund. Det finns en rad begrepp som är närbesläktade med integrering såsom sammanslagning, sammanlänkning, samspel, samverkan, samordning, samutnyttjande med mera. Vissa av dem uttrycker strukturella förhållanden medan andra uttrycker olika grader av samarbete mellan organisationer (Sjöstrand 1977 och Bokelund 1995). Integrering avser olika former för att minska differentiering eller specialisering. Motsatsen till integrering, differentiering, antas alltså ge en högre grad av specialisering medan integrering antas skapa en högre grad av helhetssyn.

Integreringen används som ett samlande begrepp och kommer att

beskrivas på tre nivåer. Den första nivån handlar om individer lokalt, det vill säga på operativ nivå, där samarbete sker mellan socialsekreterare, arbetsterapeuter, läkare, sjuksköterskor, sjukgymnaster samt handläggare från försäkringskassan, arbetsmarknadsinstitut och arbetsförmedlingen m.fl. Denna typ av integrering benämns 'samarbete runt individer'. Nästa nivå är arbetsledare och chefer, det vill säga på ledningsnivå. Arbetsledare har olika funktion hos olika myndigheter; i kommunen kan det vara chefen för individ- och familjeomsorgen, hos landstinget chefen för arbetsterapeuten, chefsöverläkare på vårdcentralen eller ansvarig läkare på sjukhuset samt på försäkringskassan och arbetsförmedlingen chefen där. Denna typ av integrering benämns 'samverkan mellan enheter. Den tredje nivån av integrering sker mellan myndigheterna; landstinget, kommunen och försäkringskassan, det vill säga på politisk nivå. Dessa lägger pengarna i en gemensam budget, för att skapa ett effektivt resursutnyttjande. Denna typ av integrering benämns 'finansiell samordning mellan olika myndigheter'. Samordning mellan olika myndigheter kan, men behöver inte, leda till sammanslagning av olika verksamheter inom en gemensam organisation. Det senare kan också innebära att verksamhet överförs från en myndighet till en annan som skett genom ädelreformen och i psykiatrireformen. Det kan också innebära att det inom en huvudman slås ihop flera enheter, till exempel integrerar äldreomsorg och handikappomsorg inom samma enhet. Samtliga dessa nivåer av integrering beskriver begreppet ur ett organisatoriskt perspektiv.

Integrering kan avse både processen; den aktivitet som leder fram till en mer integrerad struktur, och själva resultatet; en integrerad struktur (Sjöstrand 1977). När organisationer beskrivs finns inget motsatsförhållande mellan integrering och differentiering. Det är svårt att säga att en organisation antingen är differentierad eller integrerad, att beskriva en organisation som mer eller mindre differentierad eller integrerad förefaller enklare. Integrering kan också diskuteras utifrån grader, med olika intensitet i engagemang och styrka. Går det att tala om integrering när till exempel samverkan mellan olika enheter sker en gång per år eller än mer sällan? Går det att tala om integrering när det sker ett erfarenhetsutbyte mellan olika enheter? Integrering kan också diskuteras med avseende på omfattning; hur många som till exempel samarbetar runt individer, hur många enheter som samverkar och hur många myndigheter som

samordnas. Kan integrering ske på olika nivåer, det vill säga på operativ, lednings- eller politisk nivå mer eller mindre oberoende av varandra?

Försöken med integrering genom samordning mellan olika myndigheter omfattar både finansiell samordning, samverkan mellan enheter och samarbete mellan olika handläggare. I denna rapport kommer inte integreringens intensitet, omfattning eller resultatet av integreringens olika former att diskuteras. Däremot kommer integreringens ambitioner på olika nivåer att diskuteras.

En central fråga är hur den politiska processen ska organiseras, så att folkets och politikernas vilja slår igenom (Strömberg & Westerståhl 1983). Vad är då politik? I litteraturen identifieras fyra definitioner av politikbegreppet; en institutionell, en funktionell, en innehållslig samt en processororienterad definition (Lundqvist 1993). Den första, en institutionell definition, innebär att politik är det som politiker gör inom de politiskt styrda organisationerna (Lundqvist 1994). Politikbegreppet används för att beteckna aktiviteter som är knutna till det offentliga. Den andra, en funktionell definition, har med politisk styrning, auktoritet och maktutövning att göra. Makt och auktoritet kan ses som instrument för att uppnå vissa mål och politik är då en funktionell styrelseform, en form att utöva makt och auktoritet genom (Weber 1977). Den tredje, innehållsliga definitionen, beskriver politik som att påverka människors levnadsförhållanden. Politik är politikens innehåll och handlar om att definiera behov och problem. Politikerna använder detta för att prioritera och fördela resurser (Montin 1996). Den fjärde är en processororienterad definition, som innebär att politik är att hantera konflikter i samhället. Politiska organ har att ta hand om konflikterna och finna acceptabla kompromisser och politik behövs för att hantera intressekonflikter och finna lösningar på svåra problem (Fischer 1990). De fyra definitionerna utesluter inte utan kompletterar varandra. När jag ska studera hur politisk styrning sker vid integrering kommer jag att utgå från den innehållsliga definitionen, eftersom det i försöksverksamheten betonas att politisk styrning är att definiera behov och problem.

Vad gör politikerna för att skapa integrering och styra verksamheten utifrån behov och problem? Studien inriktas mot en innehållsmässig definition av politik med fyra grundläggande funktioner för politisk styrning. Den första är behovsdefiniering; med vilka medel identifierar politikerna behoven hos befolkningen och sitt befolkningsansvar? Hur

tänker de bygga kunskap? Hur pass självständig anser politikerna att behovsdefinieringen är? Vilka typer av dialoger sker? Hur definieras behov? Hur ser politikerna på relationen till befolkningen och behovsgrupper? Den andra funktionen är behovsprioritering. Hur anges vilka behov som skall tillgodoses? Hur bestäms vilka genomförare som är lämpliga för uppgiften? Hur formuleras mål och inriktning? Hur ser politikerna på relationen till olika professionella och administratörer? Hur ser politikerna på relationen till andra myndigheter? Hur stor självständighet uppfattar sig politikerna ha i relation till sina uppdragsgivare? Den tredje funktionen är resursmobilisering (genomförande). Denna funktion omfattar den faktiska serviceproduktionen, genom tillhandahållandet av vård och omsorg, samt myndighetsutövningen. Hur anser politikerna att resurser och kompetens ska integreras? Vilka faktiska styrinstrument använder politikerna sig av? Hur ser de på förhållandet mellan professionell självständighet och politisk styrning? Den fjärde funktionen är uppföljning och utvärdering. Grovt sett handlar uppföljning om att granska utförda prestationer i relation till insatta resurser, och utvärdering om att värdera verksamheten mot definierade behov. Den politiska utvärderingens kanske viktigaste frågeställningar är: för vem eller vilka produceras och tillhandahålls service och hur väl tillgodoses olika gruppers behov? Hur får politikerna information om nyttan med olika insatser och åtgärder? Hur används denna information?

Syfte och frågeställningar

Denna rapport är en första studie av politikerrollen vid integrering mellan olika myndigheter. Förstudien, som är en upplevelsestudie, handlar dels om politikernas roll, hur de avser att skapa politik, dels om vilka som ges inflytande över politikernas ansvarsområde.

Centralt i försöksverksamheten är integrering utifrån medborgarnas behov över organisatoriska gränser. Samtidigt framhålls att organisatoriska gränser och regler kan vara hinder för samarbete och samverkan. För att försöka lösa upp dessa hinder bedöms den politiska styrningen vara central. En viktig del i utvärderingen av politikerrollen förefaller vara att studera hur den politiska styrningen bidrar till integrering mellan myndigheter utifrån individernas behov. Vilken betydelse har politikerna

för integrering? Samtidigt finns i försöksverksamheten möjlighet att organisera den politiska styrningen på tre olika sätt: i en kommunal nämnd, i ett kommunalförbund mellan kommun och landsting samt i ett beställarförbund. De olika alternativen har gemensamt att politisk styrning utgår från medborgarnas behov. Eftersom försöksområdena skiljer sig åt är det särskilt intressant att studera om olika former av integrering kan förklaras med skillnader och likheter i politisk styrning. Vilken betydelse har politikerna och den politiska styrningen i de olika försöksområdena för integrering och kan eventuella variationer förklaras av olika upplägg på försöken? För utvärderingen behövs ett utgångsläge. Det är syftet med denna studie, som avser att ge en bas för att i en nästa studie analysera ovanstående frågeställning. Ett av försöksområdena, Stenungsund, har verkat sedan tre och ett halvt år. Utifrån de erfarenheter som idag finns diskuteras i rapporten i någon mån betydelsen av politisk styrning.

Huvudfrågorna i förstudien blir:

- ➔ Vilken syn på politikeruppdraget präglar integrationsförsöken? Hur avses politikerrollen att utvecklas?
- ➔ Hur avses politik skapas vid interorganisatorisk integrering? Vilka förväntningar finns på organiseringen kring aktuella problem och behov bland de prioriterade behovsgrupperna? Hur och av vem ska befolkningens behov bedömas? Vilka förväntningar eller ambitioner finns vad gäller dialoger med enskilda och grupper av medborgare?
- ➔ Hur avser den politiska ledningen föra samman resurser i form av pengar och kompetens?

Studien har inledningsvis varit styrd av ett antal formulerade frågeställningar, men uppgiften har också varit att närma sig politikeruppdraget mer förutsättningslöst. Hur ser beskrivningar av verkligheten ut? Vilka problem uppstår? Hur löses problemen? Hur får politikerna kunskap om medborgarnas behov? Vilken faktisk roll eller vilket inflytande har politikerna? Hur påverkas deras kontakt med brukare och medborgare av samverkan? Vilka uppfattningar om för- och nackdelar med samverkan finns?

Studien inriktas sedan mot de fyra grundläggande styrnings- och organisationsfunktioner – behovsdefiniering, behovsprioritering, resursmobilisering (genomförande) och uppföljning och utvärdering – som definierades i ett tidigare avsnitt.

Avgränsning och metod

Underlaget för den empiriska studien utgörs av intervjuer (besöksintervjuer) samt en enkät om samverkan och politikeruppdraget. I studien har också olika dokument studerats, framför allt verksamhetsplan och bokslut. Politikerna på Gotland, Hisingen och i Grästorp har intervjuats individuellt under juni till och med september 1997. I Finspång intervjuades de förtroendevalda under december 1997 och januari 1998. Politikerna i Hyllie och Laholm har intervjuats individuellt under augusti till och med september 1998. I Haninge intervjuades de förtroendevalda under oktober och november 1998. I Stenungsund har politikerna intervjuats dels hösten 1994, dels våren 1997. Eftersom det finns ca tre och ett halvt års erfarenhet från Stenungsund har intervjuerna med dessa politiker lyfts fram. Det är väsentligt att notera att erfarenheterna från Stenungsund inte kan generaliseras på de andra försöksområdena. Intervjuerna ger underlag för en första analys av politikeruppdraget vid finansiell samordning mellan olika myndigheter.

I Hyllie har de tio ledamöterna i ledningsorganet intervjuats. I Laholm har 18 ledamöter samt en tjänsteman från Länsarbetsnämnden intervjuats. I Haninge har 16 ledamöter intervjuats, den 17:e har inte velat ställa upp för intervju. På Gotland har tio politiker intervjuats och i Grästorp arton ledamöter. I beställarförbundet DELTA, eller som den kallas DELTA-nämnden, på Hisingen i Göteborg har 14 ledamöter intervjuats samt de två tjänstemän från länsarbetsnämnden som adjungerats till nämnden. I Finspång har 18 ledamöter intervjuats i Finspångsnämnden samt två representanter från Länsarbetsnämnden. Totalt har 109 personer intervjuats. Tillkommer gör Stenungsundsförsöket där politikerna (18 personer) har intervjuats vid två tillfällen i den lokala utvärderingen.

Vid intervjuerna har frågor ställts angående syn på politikeruppdraget och hur politik avses skapas, om motiv och förberedelse till försöksverksamheten, politikernas uppgift, kunskap om befolkningens behov, kontakter med medborgare, verksamhet, relationer, förväntningar och information samt om det finns osäkerhet och kritiska punkter. De intervjuade har fått avsluta med att göra en sammanfattande bedömning av förändringen av politikerrollen efter att ha beskrivit tidigare politikerroll. De intervjuade har också fått beskriva sin uppfattning om hur försöket

organiseras. Inför intervjun har intervjuaren inte läst in några handlingar om aktuell kommun och försöksverksamhet. De intervjuade har inte fått intervjufrågorna i förväg eftersom det har varit viktigt att intervjun inte ska kunna förberedas i detalj. Intervjuerna med politikerna i beställarförbundet i Stenungsund används också som underlag i denna studie eftersom frågorna varit ungefär desamma. För presentation av intervju personer se bilaga 1, intervjuguide presenteras i bilaga 2. Intervjuerna har kompletterats med en enkät med fasta svarsalternativ, se bilaga 3. Enkäten syftar till att få fram ett underlag där muntliga uppgifter kan stämmas av. Vissa frågor i enkäten kommer också att besvaras av huvudmännens politiker i en enkät som skickas ut från Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen. Samtliga personer har givits tillfälle att svara på enkäten och också muntligt kommentera den vid intervjutillfället, då enkäten även har samlats in.

Samtliga ledamöter som intervjuats på Gotland har svarat på enkäten, det vill säga tio personer. I analysen ingår även fyra personer som besvarat enkäten men som inte deltar i SOCSAM-nämnden. Skälet till det är antagandet att samtliga politiker i detta skede enbart har en uppfattning om vad de tror uppdraget kommer att innebära och vad det bör innebära. Det finns ingen erfarenhet att hänvisa till eftersom Gotlandsnämnden enbart hade verkat i en månad vid intervjutillfället, och nämnden hade vid intervjutillfället inte haft något sammanträde. Försöket är en förlängning av FINSAM och inom ramen för den försöksverksamheten har det genomförts sammanträden. I stort sett samtliga intervjuade i Grästorp har också svarat på enkäten, förutom de två personer som inte heller deltog vid intervjun, det vill säga tolv personer. Fem av sex ledamöter i samarbetsrådet har svarat på enkäten och även i detta fall har både Grästorpsnämndens och samarbetsrådets enkäter räknats in i underlaget. Grästorpsnämnden har verkat under längre tid än de övriga, men även i detta fall antas att erfarenhetstiden är kort, vilket betyder att frågorna har behandlats utifrån vad politikerna tror om kommande samverkan. I DELTA-nämnden har 13 av 14 ledamöter svarat på enkäten liksom de två tjänstemännen från länsarbetsnämnden. I Finspång har 17 av 18 ledamöter besvarat den. I Hyllie har nio personer svarat på enkäten, och en person har inte svarat p.g.a. tidsbrist. I Haninge har den person som inte deltagit i intervjun samt ytterligare två personer valt att av personliga skäl inte besvara enkäten. De övriga 15 ledamöterna har svarat. Samtliga 18

ledamöter i Laholm har svarat på enkäten. En tjänsteman från Länsarbetsnämnden ingår inte i enkätunderlaget. I Stenungsund har 12 av 18 ledamöter svarat på enkäten, och då företrädesvis de ordinarie ledamöterna. I Stenungsund besvarades enkäten när försöksverksamheten hade pågått under ca tre år. I de andra försöken skedde det efter ca ett halvt år.

Totalt har 110 politiker svarat på enkäten. Den har enbart använts för att komplettera de muntliga intervjuerna och för att stämma av olika utsagor beträffande synpunkter om integrering. Varje försöksområde skiljer sig dessutom åt både geografiskt, storleksmässigt och organisatoriskt. Det viktigaste skälet till att enkäten inte används i underlaget som en jämförelse mellan områdena är att politikernas roller varierar mellan de olika försöksområdena. Vad gäller politikerrollen och dess innehåll bör varje försök bedömas utifrån varje enskilt försöks uppläggning. Det är heller inte möjligt att värdera de olika försöksområdena mot en idealbild av politikerrollen och vad som avses med effektiv politisk styrning. Varje försöksområde är i sig unikt och kan enbart utvärderas mot sig själv, därför är denna första studie inriktad på en beskrivning av politikernas uppfattning och syn på sitt uppdrag och hur de anser att politik skapas.

Eftersom försöksverksamheten i stort bara har startat finns inga direkta erfarenheter att relatera till, utan de åsikter som beskrivs i rapporten innefattar de intervjuades förväntningar på och önskemål om försöksverksamheten, sitt uppdrag och hur politik skapas. Eftersom i huvudsak ledningsorganets politiker intervjuats har det inte varit möjligt att stämma av olika utsagor mot andra personer i försöksområdena. I samband med intervjuer om förväntningar och önskemål finns det en risk att den svarande svarar så som han eller hon tror att vederbörande 'bör' svara, det vill säga vad han eller hon tror intervjuaren förväntar sig. Detta problem gäller såväl enkäten som intervjun. Sannolikheten att komma till rätta med problemet är större vid öppna intervjuer. Intervjuerna har varit utformade som ett samtal utifrån en i förväg formad intervjuguide och frågorna har inte ställts på exakt samma sätt och i samma ordning till alla intervjupersonerna. Struktureringsgraden har påverkats av de intervjuades vilja att utveckla sin tankar, och risken att hamna i problemet "som man frågar får man svar" minimeras på detta sätt. De intervjuade har fritt fått utveckla sina tankar, uppfattningar och värderingar. I Stenungsund har intervjuer genomförts också med samarbetsrådets politiker, beställarförbundets kansli och utförarchefer vilket gör att

utsagor från ledningsorganets politiker kan testas mot andra personer. Det bör betonas att det är de intervjuades uppfattningar om försöksverksamheten som återges i rapporten.

Disposition

Rapporten är disponerad på följande sätt. I kapitel två beskrivs SOCSAM och dess syfte, vilka motiven är och vad som avses åstadkommas. Och därefter beskrivs de olika försöksområdena. I kapitel tre sker en beskrivning av vad det innebär att vara politiker inom försöksverksamheten och vad politikerna gör. I kapitlet återges politikernas motiv till engagemang, hur de ser på sin uppgift, deras erfarenheter och bakgrund, vem de anser sig företräda och hur de ser på det nya politiska ledningsorganets arbetsformer. I kapitel fyra ges en beskrivning av hur politik skapas genom behovsidentifiering, prioritering, resursmobilisering och utvärdering. En särskild fördjupning sker här när det gäller försöket i Stenungsund. I det avslutande femte kapitlet lyfts centrala frågeställningar fram under rubriken: Politiker som olja i maskineriet. Där diskuteras områdena utifrån intern eller extern försöksverksamhet. Därefter diskuteras betydelsen av sociala strukturer, olika kulturer och traditioner. Vidare sammanfattas politikeruppdraget utifrån vem det är som styr och om det sker en avpolitisering. Slutligen värderas om det är det möjligt att med hjälp av politisk styrning åstadkomma ökad integrering.

SOCSAM och dess syfte

I detta kapitel redovisas försöksverksamheten och dess syfte. Först diskuteras vad de intervjuade har ansett vara motiven till försöksverksamheten och vad de vill åstadkomma. Därefter beskrivs de olika försöksområdena. Förutom intervjuer bygger detta kapitel också på dokumentstudier, bland annat verksamhetsplaner och bokslut.

Motiv och syften

I de olika försöksområdena liknar motiven till samverkan varandra. I Grästorps anges att försöket ska verka för ett bättre resursutnyttjande av de totala resurserna och att insatser ska förebygga och åtgärda olika former av ohälsa, ge bistånd, behandling och rehabiliteringsinsatser m.m. till förmån för den enskilde invånaren. Försöket, som benämns 5 S (samordning, sjukvård, socialtjänst, sjukförsäkring och sysselsättning), ska också verka för att pröva nya former av samverkan, samordning och metodutveckling över huvudmannaskapsgränser. Den så kallade Grästorpsnämnden ska även ha ett folkhälsoansvar. Redan före försöksverksamheten fanns ett omfattande samarbete runt individer men det ansågs i allt för hög grad bero på de enskilda handläggarnas initiativ. Försöket förväntas skapa ökad trygghet för den enskilde, ökad möjlighet för honom eller henne att leva ett självständigt liv, en helhetssyn på människan, gemensamma och strukturinriktade insatser, förbättrad arbetsmiljö, ökad kompetens och ett lärande av nya styrformer, prioritering, resursanvändning, uppföljning och utvärdering med mera.

Syftet med försöket på Hisingen i Göteborg, som benämns DELTA, anges vara att effektivisera rehabiliteringen, minska det mänskliga lidandet och att effektivisera användningen av resurserna inom rehabiliteringsområdet. Den övergripande strategin för 1997 är att förankra DELTA som ett synsätt och att starta några DELTA-aktiviteter. Man skiljer mellan kunskaps-DELTA, som syftar till att öka kunskapen om målgrupper, flöden, effekter, regelverk samt samverkansaktiviteter, och åtgärds-DELTA som innebär ett antal konkreta åtgärder.

Syftet med försöket på Gotland, som benämns SOCSAM, är att genomföra insatser som förhindrar att människor slås ut från arbetslivet och utestängs från ett socialt liv. Verksamhetens tyngdpunkt ligger på arbetslinjen. En av de viktigaste uppgifterna är att samordna myndigheternas insatser för att skapa ett tillräckligt antal platser för arbetsträning och sysselsättning. SOCSAM-försöket är en utveckling av FINSAM som Gotland också deltog i.

Försöksverksamheten i Finspång, som benämns Finspångsprojektet, har till syfte att se till att samhällets resurser används på ett bättre sätt och till större nytta för den enskilde invånaren. En förstudie, 1994, till Finspångsprojektet visade att myndigheterna ofta arbetar med samma problematik, ibland samtidigt och ibland så att insatserna tenderar att motverka varandra. För att samarbeta i de mest sammansatta ärendena tillsattes 1995 ett gemensamt bedömarteam. Genom att i försöksverksamheten förfoga över de totala resurserna kan Finspångsnämnden initiera samarbete som syftar till insatser både för arbetslösa och sjukskrivna. Ett annat syfte är att skapa förutsättningar för att i tider av arbetslöshet satsa på aktiva åtgärder inom arbetsmarknadsområdet. Att arbeta samlat både med förebyggande insatser och i ett rehabiliteringsperspektiv anses leda till en minskning av antalet sjukbidrag och förtidspensioneringar.

Beställarförbundet i Stenungsund har ett befolkningsansvar som innefattar ansvar för att invånarna får en bra sjukvård och socialtjänst, för att rehabiliteringen samordnas och för att verka för en bättre folkhälsa. Försöksverksamheten i Stenungsund benämns 4 S (samverkan, sjukvård, socialtjänst och sjukförsäkring). Det anges angeläget i försöksverksamheten att få till stånd en helhetssyn på enskildas och gruppers behov av stöd, vård, omsorg och rehabilitering under livets olika skeden. Syftet är också att i möjligaste mån förebygga ohälsa, möta problem så tidigt som möjligt och ge stöd och hjälp så att den enskilde kan ta ansvar för sin egen hälsa. Det arbete som sker i projekt 4 S ska både utveckla den demokratiska politiska styrningen samt i samverkan och samarbete integrera olika kulturer och traditioner. De inriktningsmål som fastställs av styrelsen anger den politiska viljan med utgångspunkt från olika behovsgrupper eller målgrupper i befolkningen. Målgrupperna är personer med riskkonsumtion och missbruksproblem, personer med behov av psykiskt eller psykiatriskt och socialt stöd, personer med rygg- och nackbesvär, barn och blivande föräldrar, äldre och personer från och

med 65 år, personer med funktionshinder, personer med svåra kroniska sjukdomar och behov av vård i livets slutskede, arbetslösa samt personer med behov av enstaka och snabba rehabiliteringsinsatser vid psykisk eller social skada.

Syftet med försöket i Hyllie stadsdelsnämnd i Malmö anges vara att minska individens lidande och hjälpa människor så att de inte kommer i kläm. Det väsentliga för flera av ledamöterna är att underlätta så att individen hamnar på rätt plats i samhället. Politikerna anses ha en roll som medborgarombud som ska stödja individerna på väg in i systemet och följa dem så att de professionella inte tar över. Att minska allt krångel är också viktigt samt att se till att människor inte ska behöva gå runt i systemet. Ett annat viktigt syfte är också att på sikt samordna de resurser som finns i samhället så att de på bästa sätt kan hjälpa den enskilde. En bättre helhetssyn på människan efterfrågas. Flera av politikerna har mycket svårt att tydligt ange hur försöket är organiserat. Några menar att det är en fortsättning på det s.k. Ronja-projektet och andra att det startat på initiativ från politikerna i stadsdelsnämnden. Inga direkta förberedelser anges ha skett, men ett uppstartande möte lyfts fram liksom aktiva diskussioner. När intervjuerna genomfördes hade ledningsgruppen enbart haft ett sammanträde.

Politikerna i Beställarförbundet i Haninge anger att det främsta syftet med försöket är att minska lidandet för individerna. Genom försöksverksamheten vill parterna också komma ett steg längre i det samarbete och den samverkan som redan finns. Det tydligaste syftet är då att minska kostnaderna i den totala samhällsekonomin. Politikerna anser att det tagit lång tid att komma igång. Diskussionen har handlat alldeles för mycket om pengar; särskilt anses det ha varit fallet i diskussioner med centrala myndigheter och det är framförallt den 'politiska ledningen' som deltagit i förberedelsen. Också i Haninge uttrycks behovet av att hitta nya sätt att arbeta. Där finns har ett tydligt målgruppstänkande och politikerna har på förslag från tjänstemännen prioriterat ett antal målgrupper att arbeta vidare med. Engagemanget och kännedomen om arbetet varierar mycket mellan de olika ledamöterna och det finns flera personer som inte alls deltagit i beställarförbundets styrelsemöten.

I Haninge anses det finnas en lång samverkanstradition som påverkat initiativ till försöket. Politikerna försökte länge med att påverka så att länsarbetsnämnden skulle kunna vara med. En viktig utgångspunkt är att

inte åstadkomma en ny byråkrati, därför vill inte politikerna i Haninge ha hand om pengarna. De vill inte heller arbeta i projektform, utan ett nytt sätt att arbeta ska skapas i ordinarie verksamhet.

Syftet med försöket i Laholm, som benämns Fyrverkeriet, är liksom i de andra försöksområdena att minska individens lidande. Politikerna menar att inriktningen är att människor ska komma tillbaka i arbete eller till ett så normalt liv som möjligt. Syftet med försöket är också att ge bättre service och det pågår en diskussion om att inrätta medborgarkontor, så att det ska bli lättare för kommuninvånarna att komma i kontakt med myndigheterna. När de är inne i systemet ska rundgången minskas. Utifrån individen ska en bättre helhet ges och insatser genomföras som förhindrar att människor slås ut från arbetslivet och utestängs från ett socialt liv. Verksamhetens tyngdpunkt ligger på arbetslinjen och genom försöket avses nya arbetsmetoder att kunna utvecklas. Försöksverksamheten ska skapa högre kvalitet i de insatser som görs. Det gäller att ta bort de 'vattentäta skott' som politikerna idag anser finns mellan myndigheter. Politikerna i Laholm anser sig, liksom Haningepolitikerna, länge ha kämpat för att få ett samarbete med länsarbetsnämnden. De menar att det primärt inte handlar om att spara pengar utan istället att använda dem mer effektivt, då ett tätare skydds nät behövs.

Det finns en tydlig oro bland de intervjuade i samtliga försöksområden för att huvudmännen alltför tidigt ska kräva ekonomiska överskott. Flertalet av dem menar att samverkan måste få utvecklas successivt, vilket medför att innan det finns en omfattande samverkan, som i sin tur minskar kostnaderna, kommer det att behövas lång tid. De intervjuade menar att samverkan tar tid och måste få ta tid för att kunna lyckas samt kan innebära att det inledningsvis kommer att krävas extra resurser för att besparingar på sikt ska kunna ske. Flera oroar sig för att huvudmännen ska kräva ekonomiska överskott redan andra året. De tror att det första året ses som ett startår medan år två kommer att studeras närmare av huvudmännen.

Före starten handlade förberedelsen, som någon uttryckte det, om "en tröttsam organisatorisk diskussion". Efter starten har tyngdpunkten legat på att prata ihop sig, då de tre myndigheternas politiska uppdrag liksom myndigheternas kulturer skiljer sig åt. Ganska mycket tid har lagts på att försöka förstå varandras historia, och därefter har en aktiv målgruppsdiskussion förts. Den anses ha gått mycket smidigt och det tror flera av

politikerna beror på 'pratet'.

Gotland och SOCSAM-nämnden

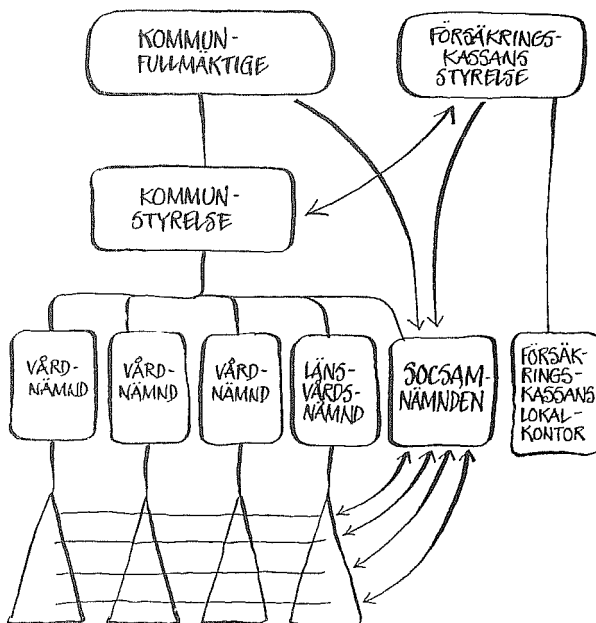
Gotland utgör på samma gång ett landskap, ett län, en kommun, ett landsting, ett stift och ett militärt område. Gotland har sedan 1960-talet haft en årlig befolkningsökning som tillskrivs utbyggnaden av offentlig sektor. Invånarantalet uppgick till 57 971 i december 1996. Gotland karakteriseras av en hög andel boende i landsbygd, och de som huvudsakligen flyttar till Gotland är unga med barn som flyttar till just landsbygden. De som flyttar från Gotland är främst mellan 18 och 25 år och flyttar från Visby.

Deltagande parter i försöksverksamheten är Gotlands kommun och Gotlands allmänna försäkringskassa. Samverkan avses också ske med länsarbetsnämnden. Gotland benämner sitt försök SOCSAM och den kommunala nämnd som svarar för verksamheten kallas SOCSAM-nämnden. Målgruppen för försöket är personer i yrkesverksam ålder som är i behov av rehabiliteringsinsatser och personer som är arbetslösa. Den finansiella ramen uppgår till cirka 1 miljard kronor. Verksamheter som ingår är hälso- och sjukvård, inklusive länsjukvård, socialtjänst omfattande individ- och familjeomsorg och socialförsäkring omfattande kostnader för sjukpenning, arbetsskador och rehabiliteringsersättning. SOCSAM-nämnden har inte tagit hela budgeten i anspråk för den finansiella ram som ingår i försöksverksamheten. Huvuddelen av medlen för projekt och verksamheter tas ur socialförsäkringssystemet. Meningen är att nämnderna ska komma in med ansökningar och att de också själva, utöver de medel de erhåller från SOCSAM-nämnden, måste tillhandahålla egna medel.

SOCSAM-nämnden är ledningsorganet och består av sex ledamöter valda av kommunfullmäktige, tre av dem utses på förslag från försäkringskassan. Under nämnden finns en ledningsgrupp bestående av cheferna för de fyra vårdförvaltningarna, chefen för arbetsmarknadsinstitutet och arbetsförmedlingen samt försäkringskassans direktör. Nämnden har en kanslifunktion bestående av två tjänstemän, en projektledare som kommer från försäkringskassan och en utvärderare som kommer från en av vårdnämnderna. Lokalmässigt finns verksamheten

integrerad i försäkringskassans lokaler. De intervjuade uppfattar att försäkringskassan har störst inflytande över försöksverksamheten, trots att verksamheten är uppbyggd som en kommunal nämnd. De intervjuade beskriver försöksverksamhetens organisation enligt följande bild, figur 1.

Figur 1 SOCSAM-nämnden på Gotland.



SOCSAM-nämndens primära uppgift är att skapa samverkan mellan anställda i vårdnämnderna, länsvårdsnämnden, försäkringskassan och arbetsmarknadsmyndigheten. Organisatoriskt tillhör SOCSAM-nämnden kommunen och kan därför ritas in som en ruta inom kommunens organisation. De andra kommunala nämnderna som berörs av försöket utgörs av tre vårdnämnder; Norra vårdnämnden, Södra vårdnämnden och Visby vårdnämnd, vilka fungerar som utförarnämnder. Inom vårdnämnderna finns primärvård och socialtjänst integrerade. Också försäkringskassan har haft flera lokalkontor och arbetat nära vårdnämnderna. Från och med den 1 december 1997 finns försäkringskassans

lokalkontor enbart i Visby. En avgörande skillnad i jämförelse med de andra kommunala nämnderna är att försäkringskassan som samordningspart lämnar förslag på ledamöter till SOCSAM-nämnden och därmed finns en tydlig koppling mellan försäkringskassan och kommunstyrelsen. Arbetsförmedlingen och AMI är också viktiga delar i försöket. SOCSAM-nämnden fungerar inte riktigt som de andra kommunala nämnderna utan är mer fristående. Dessutom uppfattas den ha en mycket tydlig koppling till försäkringskassan.

'Projekt 5 S' och Grästorpsnämnden

I Grästorp bor 6 086 invånare (1996). Kommunen skiljer sig från riket genom att där finns en större andel barn och äldre, samt genom att andelen förvärvsarbetande är lägre än i riket.

Försöksverksamheten i Grästorp benämns 5 S och står för samordning, socialtjänst, sjukvård, socialförsäkring och sysselsättning. I försöksverksamheten ingår kommunens socialtjänst med äldreomsorg, handikappsomsorg, omsorg och psykiatri, individ- och familjeomsorg samt sysselsättningsbefrämjande åtgärder. Från försäkringskassan ingår sjukförsäkring såsom sjukpenning, rehabilitering och köp av yrkesinriktade rehabiliteringstjänster. Från landstinget slutligen ingår primärvård med läkarmottagning samt övrig primärvård, bland annat sjukgymnastik, mödravård och fotvård. Läkarmottagningen är upphandlad av landstinget sedan tidigare och drivs av Praktikertjänst. Den finansiella ramen utgörs enligt ansökan för 1997 av 74,4 miljoner kronor, och budgeten för 1998 är 73,5 miljoner kronor. Beställarförbundet har idag inte hand om ekonomiadministrationen och likvida medel utan den ligger kvar hos huvudmännen, men förbundet ansvarar för och beslutar om budget för det totala området enligt ovan. Försöket omfattar samtliga medborgare i alla åldrar som är berörda av 5 S.

Projekt 5 S leds av Grästorpsnämnden som är ett beställarförbund och inte driver egen verksamhet. Den har det övergripande ansvaret för att besluta om mål, inriktning, omfattning och kvalitet för de i försöket ingående verksamheterna. Nämnden planerar, prioriterar, beställer och finansierar de tjänster som ingår i dessa verksamheter. Grästorpsnämnden har en verkställande tjänsteman som leder arbetet. Till sitt förfogande har

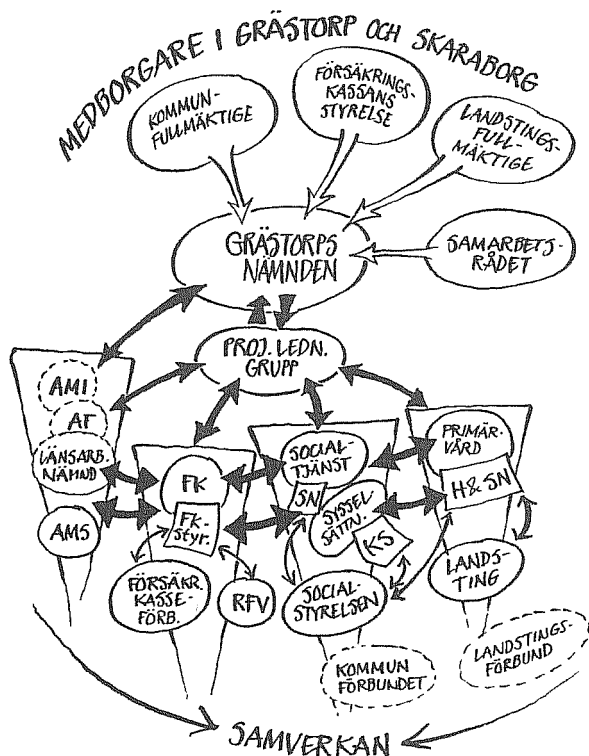
vederbörande en ledningsgrupp som består av de ledande tjänstemännen från respektive lokal nämnd eller myndighet. Ett samarbetsråd har utsetts med representanter från huvudmännen, vilket har en samordnande funktion för den lokala utvärderingen. Dess uppgift är att följa och utvärdera den samlade verksamheten i försöket mot bakgrund av försökets syfte, inriktning och önskade resultat. Kring olika grupper av personer som lider förluster på grund av huvudmannaskapsgränser bildas handläggargrupper. Dessa grupper ska föreslå nya och bättre angreppssätt på problemen, arbeta med gemensam planering och visa på olika samarbetsinsatser.

Grästorpsnämnden har sju ordinarie ledamöter och sju ersättare. Fyra ledamöter (två ordinarie och två ersättare) är utsedda av försäkringskassans styrelse, fyra (två ordinarie och två ersättare) av landstingsfullmäktige och sex (tre ordinarie och tre ersättare) av kommunfullmäktige. I samarbetsrådet finns en ordinarie ledamöter och en ersättare från varje huvudman. I projektledningsgruppen ingår verkställande tjänsteman, chefen för försäkringskassan, representanter från arbetsmarknadsinstitutet, arbetsförmedlingen, landstinget och Grästorps kommun.

De intervjuade beskriver huvudmännens organisationer som hierarkiska och menar att Grästorpsnämnden inte ska vara detta. Samtliga lyfter även fram vikten av att arbeta informellt och som befolkningsföreträdare. Samarbetsrådet ska kunna utgöra ett filter så att det synsätt som präglar de hierarkiska organisationerna inte når Grästorpsnämnden. Ledamöterna ska kunna träffa och diskutera med anställda i olika verksamheter. Projektledningsgruppen är viktig för att skapa en samsyn och öppna upp mot olika verksamheter för politikerna.

När försöket beskrivs mer organisatoriskt får samarbetsrådet inte en lika central roll, eftersom rollen inte primärt är styrande utan mer utvärderande, detta främst ur försökets snarare än verksamheternas perspektiv – se figur 2. Grästorpsnämnden har egna kontakter med de olika huvudmännen och den hierarki de anses utgöra var för sig. Pyramiderna har emellertid vänts upp och ner eftersom syftet är att skapa samverkan mellan olika handläggare.

Figur 2 Grästorpsnämnden.



'DELTA' på Hisingen och beställarförbundet

I Göteborgs kommun bor 444 463 invånare. 112 000 invånare bor på Hisingen, varav 72 000 i åldern 16–64 år (1995). Invånarantalet för samma åldersgrupp var år 1996 73 000. Valet av Hisingen som försöksområde anges av de intervjuade bero på att det är ett väl avgränsat område inom Göteborg. Där finns också en befolkning som speglar Göteborg i sin helhet beträffande ålder, invandrartäthet, arbetslöshet, sjukfrånvaro med mer.

Göteborgs kommun har under senare år haft en stadig befolkningsökning. De som flyttar in är framför allt utländska medborgare och äldre. Vid en jämförelse med såväl länet som riket är kommunens medelålder hög. I jämförelse med riket har Göteborg också låg förvärvsfrekvens.

Försöket på Hisingen drivs i form av ett antal aktiviteter finansierade inom den disponibla ramen som huvudmännen ställer till förfogande. Den finansiella ramen består av kostnader för åtgärder och personal, vilket innebär att driften av berörda verksamheter ligger kvar hos huvudmännen. Den största delen av den totala finansieringen handhas av beställarförbundets ägare genom andra aktörer. Under 1997 har beställarförbundet en finansiell ram om 771,5 miljoner kronor och har därav tagit 20 miljoner kronor i anspråk för styrelse, sekretariat och aktiviteter. Försöksverksamheten omfattar åldersgruppen 16–64 år. I den finansiella ramen ingår för försäkringskassans del, medel för sjuk- och rehabiliteringspenning och köp av yrkesinriktad rehabilitering. För socialtjänsten ingår socialbidrag, missbruksvård samt vård av långvarigt och allvarligt psykiskt sjuka. Från Göteborgs stad ingår kostnader för primärvård för åldersgruppen 16–64 år, och en schablonmässig bedömning är att 65 procent av primärvårdens verksamhet rör målgruppen. Ett samarbetsavtal finns med länsarbetsnämnden och det omfattar ca 343 miljoner kronor varav 198 miljoner kronor finns hos arbetsförmedlingen och 145 miljoner kronor hos arbetsmarknadsinstitutet. Dessa resurser ställs inte till DELTA:s förfogande. Däremot avtalar DELTA med arbetsförmedlingen och AMI om samverkan från fall till fall.

Den problembild som främst lyfts fram från försöksverksamheten är sjukfrånvaron, som i Göteborg klart överstiger riksgenomsnittet. Målgruppen för försöksverksamheten är som sagt 16–64 år, boende på Hisingen, med diagnoser som ofta leder till långtidssjukskrivning och förtidspensionering samt de som riskerar bli eller är långtidsarbetslösa. I försöket ingår försäkringskassans lokalkontor på Hisingen, sex socialkontor i stadsdelsnämnderna Torslanda, Biskopsgården, Lundby, Tuve-Säve, Backa och Kärra-Rödbo samt Hisingsgemensam missbruksvård och två primärvårdsområden på Hisingen. Verksamheten omfattar inte övrigt bistånd för barn och ungdomar samt äldre. Verksamheten omfattar däremot, genom avtal, en arbetsförmedling (samt delar av stadens övriga AF) och ett arbetsmarknadsinstitut. De fackliga organisationerna har också en viktig del i försöket.

Beställarförbundet DELTA, också kallad DELTA-nämnden, ska inte driva egen verksamhet. Nämnden ska utifrån behovsbedömningar och behovsprioriteringar finansiera tjänster med medel ur den del av den finansiella ramen som huvudmännen beslutat överföra medel till. DELTA-

nämnden har nio ordinarie ledamöter och fem ersättare, varav nio ledamöter (sex ordinarie och tre ersättare) från kommunfullmäktige och fem från försäkringskassan (tre ordinarie och två ersättare). I beställarförbundet finns också två representanter från länsarbetsnämnden adjungerade. Beställarförbundets kansli består av en verkställande tjänsteman och en assistent. En viktig del i försöket är att arbeta i nätverk med befintlig personal i olika verksamheter på Hisingen. I den så kallade beredningsgruppen finns samtliga berörda linjechefer i de samverkande myndigheterna på Hisingen (socialtjänst, primärvård, försäkringskassa och arbetsmarknadsmyndighet). Denna grupp är beredande inför beställarförbundet. Dess uppgift är att ge den verkställande tjänstemannen rekommendationer för hur denne ska fullgöra sitt ansvar. En referensgrupp med företrädare från de samverkande myndigheternas ledningar finns för att skapa DELTA-försökets del i en större helhet. Det finns dessutom nätverk för utvärderingsfrågor, ekonomifrågor, personalfrågor, fackliga organisationer och informationsfrågor.

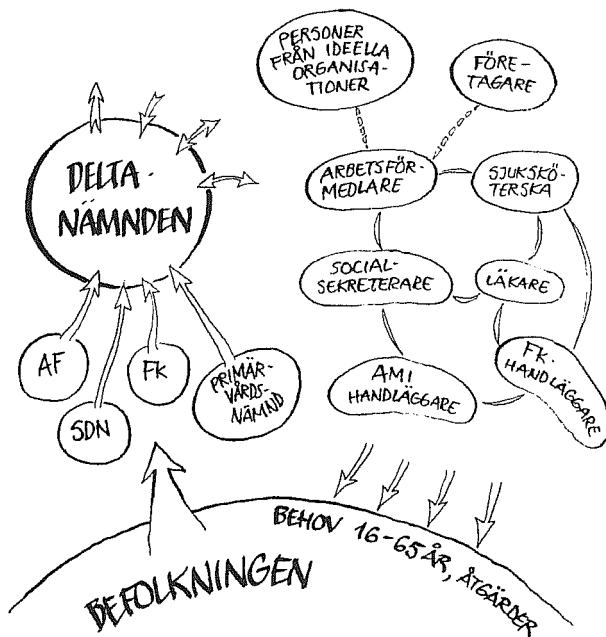
Samtliga av de intervjuade poängterar att samarbete och samverkan måste få växa underifrån och att DELTA kan fungera som vägvisare. En intervjuad politiker i DELTA-nämnden uttrycker det så här:

”Vi ska vara smörjmedel som vi ger när vi anser att verksamheterna går åt rätt håll. För verksamheterna inget smörjmedel från oss är det risk att de på sikt skär ihop. När verksamheterna själva ser att de måste smörja har vi lyckats och då behöver vi inte ge mer smörjmedel och kan då läggas ner.”

DELTA står mycket tydligt för ett synsätt och syftar till att skapa samarbete och samverkan. De intervjuade menar att det på sikt kommer att innebära att nätverk skapas som i sin tur öppnar nya möjligheter för olika yrkesgrupper. De tror också att den kraft som finns inom olika yrkesgrupper och som håller ihop gruppen i syfte att utmärka sig mot andra yrkesgrupper kommer att luckras upp. Makten inom organisationerna kommer att förändras, enligt de intervjuade, som anser att 'linjevägen' kommer att luckras upp inom olika myndigheter. Följande bild, figur 3, redovisar DELTA som aktör på den samverkande arenan mellan de olika myndigheterna och professionella grupper. De intervjuade anger att DELTA-nämnden har en viktig funktion att bryta

strukturer både inom organisationerna och mellan olika organisationer.

Figur 3 DELTA på Hisingen i Göteborg.



Finspångsprojektet och Finspångsnämnden

I Finspång bor 22 354 invånare (1997), varav ca 14 000 i centralorten Finspång. Kommunens invånarantal har successivt minskat, på grund av de strukturella förändringar som kommunens dominerande industrier genomgått. Åldersfördelningen är i stort som för riket i genomsnitt.

I försöksverksamheten ingår socialtjänst, hälso- och sjukvård samt socialförsäkring. Med länsarbetsnämnden har ett samverkansavtal tecknats som i första hand tar sikte på insatser inom arbetsförmedling och arbetsmarknadsinstitut. Den finansiella ram som angivits för försöket under 1997 bygger på perioden juli till december och är beräknad till 61 miljoner kronor. Det skulle på årsbasis motsvara en kostnad om 122 miljoner kronor. Budgeten för 1998 är 124,8 miljoner kronor. I Finspångsprojektet ingår kommunens socialtjänst med individ- och familjeomsorg

samt invandrar- och flyktingservice. Från försäkringskassan ingår sjukförsäkring såsom sjukpenning, rehabiliteringsersättning och köp av rehabiliteringstjänster. Från landstinget ingår primärvård, inklusive läkare, sjukgymnastik, arbetsterapeut, läkarsekreterare och kurator. Dessutom ingår folkhälsoarbete och öppenvårdsdelar i vuxenpsykiatrin.

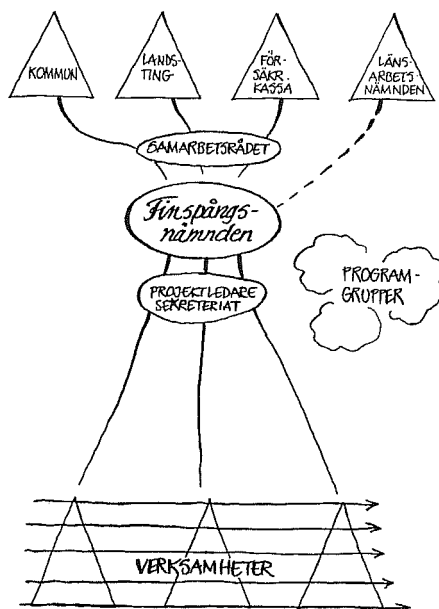
Under 1997 och 1998 har beställarförbundet inte hand om ekonomiadministrationen och likvida medel, men de beslutar om budget för den totala verksamheten enligt ovan. Från och med 1999 avser beställarförbundet också att handha ekonomiadministrationen. Huvudmännens avsikt är att i ett första skede samordna resurserna kring personer med missbruksproblem, psykiska problem, sjukdom i rörelseorgan, sammansatt problematik och kring flyktingar. Till detta kommer förebyggande insatser i ett folkhälsoperspektiv och tidiga insatser i ett arbetsmarknads-perspektiv. Projektet ska sedan vidgas i den takt som huvudmännen finner lämpligt, till att slutligen omfatta ett beställarförbund med medborgaransvar för sociala tjänster, hälso- och sjukvård, socialförsäkring samt arbetsmarknadsstöd.

Finspångsprojektet leds av Finspångsnämnden som är ett beställarförbund och, liksom i de andra försöksområdena, inte driver egen verksamhet. Finspångsnämnden ska utifrån behovsprioriteringar ha det övergripande ansvaret för och besluta om upphandling av tjänster inom ansvarsområdet. Nämnden svarar för mål och inriktning, planerar, prioriterar och finansierar samt följer upp och utvärderar verksamheten. Finspångsnämnden har nio ordinarie ledamöter och nio ersättare, tre ordinarie ledamöter och tre ersättare har utsetts från varje huvudman. Till Finspångsnämnden har också två representanter från länsarbetsnämnden adjungerats. Finspångsnämnden har en verkställande tjänsteman, ett förbundskansli med resurser i form av ekonom, assistent, nämndsekreterare och två handläggartjänster. Dessutom knyts chefer och medarbetare från de olika verksamheterna till vid behov, till exempel i programgruppsarbete runt prioriterade områden. Under 1997 har programgrupper arbetat inom sex olika områden: försörjning och ersättningssystem, sysselsättning och kompetensutveckling, äldreperspektivet, hemtjänst – hemsjukvård - rehabilitering, folkhälsa, ungdomar under 25 år samt långtidssjukskrivna i yrkesverksam ålder. I varje grupp finns också någon eller några politiker. Programgruppernas uppgift är att bereda och ta fram ett underlag till nämnden inför de kommande prioriteringar som ska ske för

behovsgrupperna. För dessa målgrupper finns också bedömarteam, vars uppgift är att planera och samordna insatser för berörda individer. I bedömarteamen ingår olika specialister såsom socialsekreterare, distrikts-sköterska, kuratorer, sjukgymnast, arbetsterapeut, arbetsförmedlare, försäkringskassettjänsteman, läkare m.m., beroende på vilka professioner som berörs.

Ett samarbetsråd med representanter för ägarna är knutet till Finspångsprojektet. Rådets uppgift finns det delade meningar om; några anser att det enbart har en utvärderande funktion medan andra anser att rådet anger inriktning för hur Finspångsnämnden ska arbeta och prioritera sina uppgifter. Figur 4 illustrerar försöket, som de intervjuade beskriver det, organisatoriskt, med ägarna som utser representanter till nämnden och samarbetsrådet som en länk mellan ägarna och nämnden. Programgrupperna är en resurs för Finspångsnämnden, som sedan har till uppgift att skapa samverkan mellan olika verksamheter och att på sikt omfördela resurser. Nämndens uppgift är att besluta om upphandlingar av tjänster och skriva kontrakt med olika verksamheter.

Figur 4 Finspångsnämnden.



Projekt 4 S och beställarförbundet

Stenungsunds kommun är en medelstor kommun med 20 002 invånare (1997) och har under en följd av år kunnat visa upp en markant befolkningsökning. Sedan 1995 har dock befolkningsökningen avstannat, och befolkningsantalet har i stort sett varit konstant. Vid en jämförelse med såväl länet som riket är kommunens medelålder låg och förvärvsfrekvensen hög, delvis beroende på de stora årskullarna i förvärvsaktiv ålder.

I projekt 4 S ingår kommunens socialtjänst med äldreomsorg, individ- och familjeomsorg samt invandrar- och flyktingservice. Från försäkringskassan ingår sjukförsäkring såsom sjukpenning, rehabiliteringsersättning och köp av rehabiliteringstjänster. Från landstinget ingår primärvård inklusive läkare, sjukgymnastik, arbetsterapeut, läkarsekreterare, kurator och öppenvårdsdelar av vuxenpsykiatri. Även läns- och regionsjukvård ingår i projektet samt folkhälsoarbetet. Budgeten är fördelad på målgrupper och avtal skrivs med olika utförare, i några fall med flera utförare tillsammans. Budgeten för 1997 var 363 miljoner kronor och för 1998 är den 368 miljoner kronor. I försöket ingår också, genom samverkansavtalet med länsarbetsnämnden, verksamhet vid arbetsförmedlingen i Stenungsund och arbetsmarknadsinstitutet i Göteborg. Arbetsmarknadsinstitutet har avdelat en person som enbart arbetar i Stenungsund.

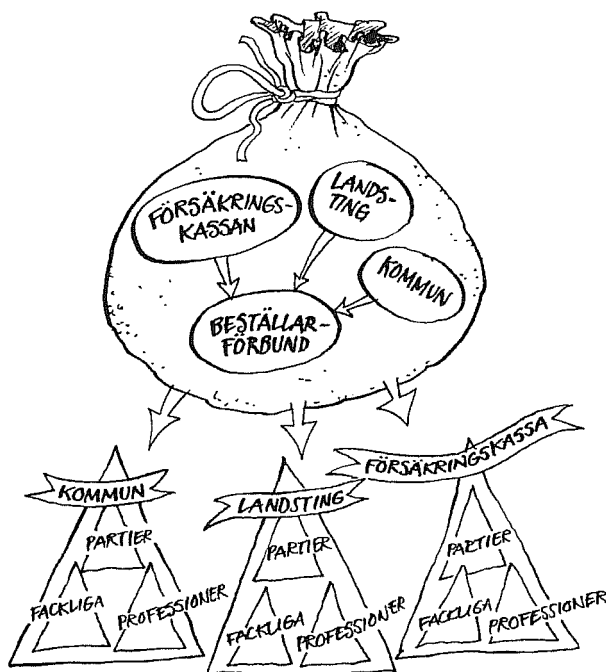
Projekt 4 S leds av ett beställarförbund som har övertagit ansvaret för den totala budgeten, ekonomiadministrationen och de likvida medlen. Liksom i de andra försöksområdena driver nämnden ingen egen verksamhet, utan beställarförbundet ska utifrån behovsprioriteringar ha det övergripande ansvaret för och besluta om upphandling av tjänster inom ansvarsområdet sjukvård och socialtjänst, rehabilitering och folkhälsa. Beställarförbundet ska utifrån Stenungsundsborna ta ett samlat befolkningsansvar.

Beställarförbundet har nio ordinarie ledamöter och nio ersättare, varav tre ordinarie ledamöter och tre ersättare har utsetts av varje huvudman. Förbundet har ett kansli med en verkställande tjänsteman och fem anställda med befattningar som utredare, ekonom och assistent. Utförarcheferna har organiserat sig i den så kallade Ansgar-gruppen, och ett samarbetsråd med representanter för ägarna finns. Samarbetsrådet har en

utvärderande funktion och svarar gemensamt för resurser för uppföljning och utvärdering. Till försöket finns en projektgrupp som har det samlade ansvaret att driva försöket framåt, utveckla nätverksarbetet, och återkoppla den utvärdering som pågår.

När försöket startade vid halvårsskiftet 1994 fick politikerna i beställarförbundet beskriva projektets organisation. Nedan illustreras projektet organisatoriskt, figur 5, med ägarna som utser representanter till beställarförbundet och samarbetsrådet som en länk mellan ägarna och förbundet.

Figur 5 Beställarförbundet 4 S.



Ledningsgrupp i Hyllie stadsdelsnämnd i Malmö

I stadsdelen Hyllie bor 30 828 invånare (1998). Det utgör 13 procent av Malmös befolkning. Hyllie kan sägas utgöra ett genomsnitt av Malmös befolkning med 55 procent i yrkesverksam ålder. Försöksverksamheten omfattar invånare i åldern 16-64 år. Stadsdelen har en något högre andel

äldre än i riket som helhet, vilket gör att både andelen unga och andelen personer i yrkesverksam ålder är lägre än i riket.

Försöksverksamheten i Hyllie drivs i form av en kommunal nämnd och i nämnden finns SOCSAM:s styrgrupp. Verksamheten bygger mycket på de erfarenheter som har skapats genom ett projekt med samarbete kring individuella rehabiliteringsåtgärder, benämnt RONJA, som bedrivits i flera år. En annan viktig grund i försöksverksamheten är folkhälso-rapportering. Deltagande parter är Malmö kommun med Hyllie stadsdel och Malmö Hus Allmänna Försäkringskassa. I Hyllie finns det tre försäkringskass kontor som tjänar invånarna och i försöket sker ett samarbete med länsarbetsnämnden. Den primära utgörs av människor som dels är eller riskerar att bli långvarigt sjukskrivna, dels är eller riskerar att bli långvarigt beroende av socialbidrag. Särskild uppmärksamhet ska riktas mot personer i målgruppen där samordnade åtgärder är nödvändiga i rehabiliteringen.

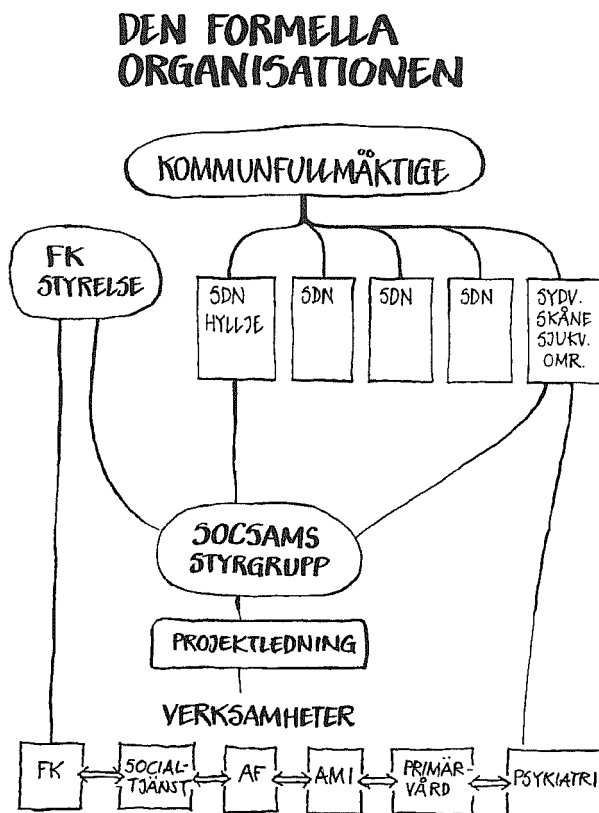
Den finansiella ramen uppgår till cirka 280 miljoner kronor (1998). De verksamheter som ingår är primärvård med vårdcentral, rehabiliteringsverksamhet, hemsjukvård, socialtjänst omfattande socialbidrag, projekt och förvaltningskostnader samt socialförsäkring omfattande kostnader för sjukpenning, rehabiliteringsersättning, köp av yrkestjänster och förvaltningskostnader. Andelarna av det ekonomiska utfallet under försöksperioden ska för kommunen vara 65 procent och för försäkringskassan 35 procent. Hyllie kommer också att disponera statliga Dagmarpengar avsedda för rehabilitering samt statliga medel avsedda för insatser i invandrartäta områden.

Ledningen för försöket utgörs av en styrgrupp bestående av fem ledamöter och tre ersättare. Till styrgruppen adjungeras en företrädare från försäkringskassan och en från hälso- och sjukvårdsnämnden. Till projektgruppen knyts en projektledare som utses av parterna. För den operativa ledningen för projektet bildas en projektledningsgrupp som ska bestå av sex personer varav fyra från kommunen och två från försäkringskassan.

De intervjuade uppfattar att kommunen har stort inflytande över försöksverksamheten, men anser att det politiska inflytandet är begränsat. Den budget som politikerna uppfattar sig ha ett ansvar för utgörs av den budget som är avsatt för att driva en projektorganisation. Den anges vara allt från 250 000 till 500 000 kronor. Politikerna uppfattar inte att de har

ansvar för den finansiella ramen enligt ovan beskriven, utan att de enbart har att ta ställning till de förslag som tjänstemännen redan kommit fram till och är överens om. De intervjuade beskriver försöksverksamhetens organisation enligt följande bild, figur 6.

Figur 6 SOCSAM:s styrgrupp i Hyllie.



Organisatoriskt tillhör SOCSAM:s ledningsorgan kommunen och verkar inom stadsdelsnämnden Hyllie. Den kan därför ritas in som en ruta inom kommunens organisation. Politikerna har en viktig funktion i att ge acceptans för de idéer för samverkan som skapas lokalt. De ska inte själva initiera utan snarare organisatoriskt legitimera, om vi med legitimitet menar stöd. Den primära uppgiften för SOCSAM:s styrgrupps är alltså att skapa samverkan mellan anställda. Politikerna i styrgruppen anser sig

vara ombud, vilket för dem innebär att de ska hjälpa kommuninvånarna rätt i systemet. De ska också se till att de professionella inte missbrukar sin myndighetsroll.

Flera av politikerna menar att de grupper som är föremål för SOCSAM sällan har några organisationer eller personer som företräder dem i dialogen med myndigheterna. De förtroendevaldas roll är att vara sådana ombud, samtidigt som de ska fördela resurser mellan olika grupper. Dessa två roller anses inte alltid enkelt att förena.

Beställarförbundet i Haninge

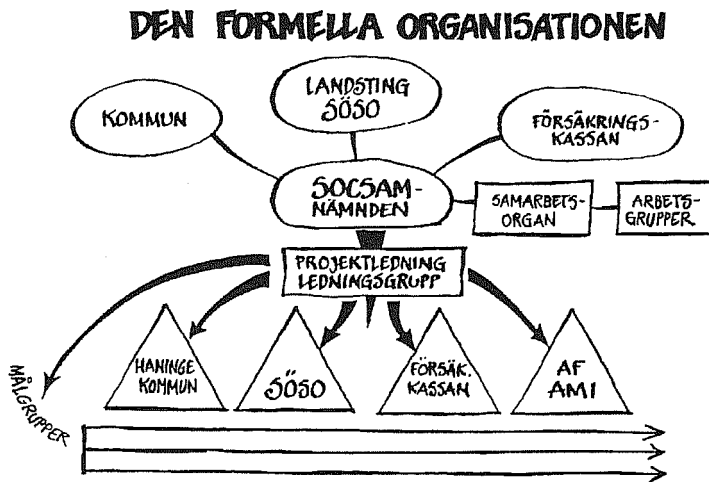
Folkmängden i Haninge har mer än fördubblats under de senaste 40 åren. Invånarantalet i Haninge uppgick till 66 702 i december 1997. Kommunen är en typisk miljonprogramkommun, och den snabba expansionen ledde till en del allvarliga ekonomiska och sociala problem. Haninge är en kommun med ett expansivt näringsliv.

Deltagande parter i försöksverksamheten är Haninge kommun, Sydöstra sjukvårdsområdet (SÖSÖ), Stockholms läns landsting (SÖSO) samt försäkringskassan. Avtalet gäller ett gemensamt beställarförbund, benämnt SOCSAM i Haninge. Samverkan sker också med arbetsförmedlingen och arbetsmarknadsinstitutet i Haninge. Den primära målgruppen för försöket utgörs av personer 16-64 år. I ansökan till försöket nämns några områden där mål kommer att prioriteras: bättre diagnoser, kortare väntetider för vård och behandling, aktiva insatser, samt bättre kunskaper om andra huvudmän. Den finansiella ramen uppgår till 663,8 miljoner kronor. Hälso- och sjukvård är mycket centralt i försöket, inkluderat primärvård, privata läkare, somatisk korttidsvård, rehabilitering, kiropraktiker, sjukvård i hemmet, psykiatri, patientservice och läkemedel. I försöket ingår också socialtjänst med socialbidrag, kostnader för vuxna missbrukare, arbetscentrum, psykiatri, öppenvård och boende samt socialförsäkring innefattande sjukpenning, rehabiliteringspenning, yrkesinriktad rehabilitering och administration.

Styrelsen består av nio ledamöter och nio ersättare. Varje part utser tre ledamöter och tre ersättare. Beställarförbundets uppgift är att besluta om mål och riktlinjer för berörda verksamheter samt planera, prioritera, upphandla och finansiera dessa. För genomförande av förbundets beslut

svarar respektive huvudman. Förbundet ska inte ha anställd personal, utan en person ska utses enligt särskilt avtal med kommunen. Liksom i Malmö uppfattar inte politikerna att de har ansvar för den totala finansiella ramen utan enbart de medel som tas i anspråk för samordning. När politikerna beskriver den formella organisationen börjar de med de professionella som ska ansöka om stöd för olika aktiviteter inom prioriterade områden. Det finns ett samarbetsorgan med ett antal arbetsgrupper som har koppling till huvudmannorganisationerna. Dessa arbetsgrupper har bl.a. arbetat fram ett underlag till de mål och prioriteringar som finns beslutade om i SOCSAM-nämnden. Till sitt förfogande har SOCSAM-nämnden en ledningsgrupp bestående av cheferna från de olika verksamheterna, och där finns en projektledare anställd. Den viktigaste uppgiften är att stödja och stimulera så att samarbete sker kring de prioriterade grupperna som arbetats fram. Ledningsgruppen tar först ställning till frågorna innan de hamnar på politikernas dagordning.

Figur 7 Beställarförbundet i Haninge.



Fyrverkeriet i Laholm

Laholm utgör en typisk landsortskommun, där mer än tio procent är sysselsatta inom jordbruket, jämfört med rikets ca två procent (1996). Deltagande parter i försöksverksamheten är Laholms kommun, Hallands

läns landsting och Hallands läns allmänna försäkringskassa. Avtalet gäller ett gemensamt beställarförbund, benämnt Beställarförbundet Fyrverkeriet i Laholm. Samarbete sker också med arbetsförmedlingen i Laholm och länsarbetsnämnden i Hallands län, och försöket omfattar alla invånare i Laholms kommun.

I försöket ingår hälso- och sjukvårdens primärvård, tandvård och psykiatrisk verksamhet, socialtjänstens individ- och familjeomsorg, äldre- och handikappomsorg och slutligen socialförsäkring innefattande sjukpenning, rehabiliteringsersättning, köp av yrkesinriktad rehabilitering samt administration. Andelarna av det ekonomiska utfallet under försöksperioden fördelas mellan parterna i samma proportion som tillskjutna medel. Den finansiella ramen uppgår till 283,2 miljoner kronor.

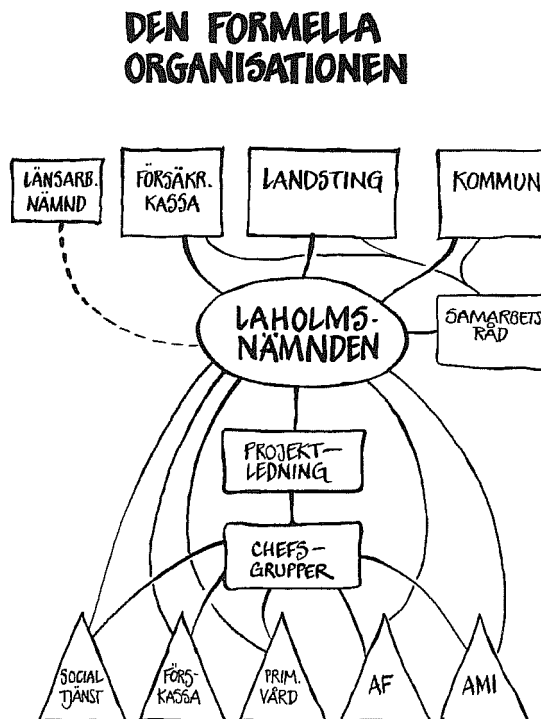
Beställarförbundet ska tillse att invånarna i Laholms kommun tillförsäkras den service, vård, omsorg och ekonomisk grundtrygghet som avses i socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen, tandvårdslagen samt i bestämmelserna om socialförsäkring. Beställarförbundet ska besluta om mål och riktlinjer, samt planera, prioritera, upphandla och finansiera dessa. Prioriterade målgrupper och verksamhetsområden är enligt verksamhetsplanen barn och ungdomar i riskzonen, samordnad mottagning-utredning-åtgärd, missbrukare, psykiskt funktionshindrade, gemensam arbetsmarknadsenhet, samordna verksamheterna till Knäred, äldrehabilitering/hemsjukvård, folkhälsa och förebyggande åtgärder samt en samlad översyn över köer och väntetider.

Beställarförbundet har nio ledamöter och nio ersättare, varav Laholms kommun väljer fyra, landstinget tre och försäkringskassan två. Till beställarförbundet finns också en tjänsteman adjungerad från länsarbetsnämnden. Förbundsstyrelsen ska utse en verkställande tjänsteman, som leder arbetet. För verkställighet av förbundets beslut svarar respektive huvudman.

Enligt samverkansavtalet ska parterna utse ett samarbetsråd med uppgift att formulera parternas mål och riktlinjer för försöksverksamheten och för att följa beställarförbundets verksamhet. Samarbetsrådet består av nio ledamöter och nio ersättare, där varje part utser tre ledamöter och tre ersättare. De intervjuade beskriver försöksverksamhetens organisation enligt följande bild, figur 8. Laholmsnämnden är mycket central och samlar resurserna från de olika huvudmännen för att sedan i samarbete med verksamheterna omvandla resurserna till att bli ändamålsenliga för

kommuninvånarna. Laholmsnämnden har till sitt förfogande en projektledning, som i sin tur arbetar direkt mot en chefsgrupp för att stämma av och förankra viktiga frågor. Det s.k. samarbetsrådet har ett utvärderande uppdrag och ska inte styra Laholmsnämnden. Nämndens politiker är tydliga i sin uppfattning om att de är ett organ med direktkontakt med befolkningen och att de utgör en egen juridisk enhet.

Figur 8 Beställarförbundet Fyrverkeriet i Laholm.



En försöksverksamhet men åtta olika försök

Nedan beskrivs några centrala skillnader och likheter mellan de olika försöken med kommentar kring dess betydelse - se tabell 1. Särskilt bör beaktas den idé som ligger bakom försöken, då det förefaller vara så att idén påverkar den politiska styrningen, d.v.s. vilka som identifierar behov, prioriterar, mobiliserar resurser samt följer upp och utvärderar.

Huruvida idé och uppläggnig kommer att påverka hur samverkan och samarbete utvecklas kan vi idag inte uttala oss om, utan det kommer att bli synligt under försöksperioden. Eftersom grundidén är olika i försöken blir också framgångsfaktorerna olika, d.v.s. vad som i de olika områdena definieras som framgång. I ett försöksområde är t.ex. framgångsfaktorer en synlig politisk prioritering, i ett annat att synliggöra de professionellas metodutveckling och i ett tredje att samarbete blir ett synsätt. Förutsättningarna i områdena är också mycket olika beroende på befolkningsstruktur, kommunstruktur, näringslivsstruktur m.m. I SOCSAM-kommunerna finns både bruksorter, landsbygdskommuner, storstäder, förortskommuner osv. vilket också påverkar förutsättningarna för och synen på framgång. Dessutom finns i områdena olika kultur och traditioner som utvecklats under lång tid. Det talas om Stenungsundsandan, Göteborgsklimatet, Haningetraditionen, Laholmsandan m.m. Detta är svårt att ta på och definieras ofta, enligt flera av de intervjuade, som "det sitter i väggarna".

Samtliga försök vill stimulera till ett nytt synsätt, men lösningarna är olika. Försöken utgår alla från individerna i sina syften, men det finns ett större ekonomiskt incitament i de större städerna. Resursfördelningen och användningen är också delvis olika. I några områden svarar nämnden för hela verksamhetsbudgeten och i andra enbart för den del som avsätts för samverkan. Olika idéer präglar dessutom försöken utifrån om aktörerna vill närma sig dem med avseende på att omfördela resurser mellan huvudmän eller att förändra synsätt och skapa samarbete och samverkan mellan enheter, utan att omfördela resurser. Målgruppen som områdena arbetar med skiljer sig också åt. Hälften av områdena arbetar med den totala befolkningen, medan den andra hälften arbetar med en begränsad målgrupp. När det gäller de aktiviteter som idag sker finns även här mycket olika strategi. Några anser sig ha ett brett medborgarperspektiv, medan andra ser till enskilda eller grupper av individer och dess behov. Områdena skiljer sig också när det gäller resurser och ansvar för dem.

Samtliga dessa skillnader väcker en hel del frågor. Hur påverkar alla dessa faktorer möjligheten att lyckas? Vem avgör om försöket har lyckats eller ej? Vilka kriterier är gemensamma och kan utvärderas som gemensamma, när den totala försöksverksamheten utvärderas? I tabellen nedan redovisas de olika försöksområdena med avseende på uppläggnig, syfte, målgrupper samt idé och strategi.

Tabell 1 Sammanställning av försöksverksamheten när det gäller finansiering, idé uppläggnig, målgrupper och motiv.

| | Finansiering | Motiven till samordning | Organisation | Målgrupp | Idé |
|-------------|------------------------------|---|--|--|---|
| Hisingen | Del av den finansiella ramen | Effektivisera rehabilitering, minska det mänskliga lidandet, bättre resursutnyttjande | Beställarförbund: nio ord. och fem ers. samt två adjungerade från länsarbetsnämnden | 16-64 år, långtidssjukskrivning, långtidsarbetslöshet | Förändrat synsätt, ett förhållningssätt |
| Grästorp | Den totala finansiella ramen | Bättre resursutnyttjande, förebygga ohälsa, pröva nya former | Beställarförbund: sju ord. och sju ers. Samarbetsråd: tre ord. och tre ers., två adjungerade från LAN | Samtliga medborgare som berörs av försök 5 S | Omfördelning av resurser, ökad samverkan och kunskapsutveckling |
| Gotland | Del av den finansiella ramen | Förhindra att människor slås ut, minska individens lidande | Kommunal nämnd: sex ledamöter | Yrkesverksamma med behov av rehabilitering och arbetslösa | Stöd för att samarbete och samverkan ska ingå i ordinarie verksamhet |
| Finspång | Den totala finansiella ramen | Minska individens lidande och komma ett steg längre i samverkan | Beställarförbund: nio ord. och nio ers. samt två från länsarbetsnämnden. Samarbetsråd: tre ord. och tre ers. | Medborgare med behov av samhällets stöd | Förebyggande, tidiga och rehabiliterande insatser, ökad samverkan |
| Stenungsund | Den totala finansiella ramen | Minska individens lidande och skapa samhälls-ekonomiska vinster | Beställarförbund: nio ord. och nio ers. Samarbetsråd: tre ord. och tre ers. | Samtliga medborgare som berörs av projekt 4 S | Omfördelning av resurser mot att samverkan ska bli ett synsätt |
| Hyllie | Del av den finansiella ramen | Hjälpa människor som kommer i kläm och samordna resurser | Kommunal nämnd: fem ord. ledamöter och tre ers., en person adjungerad från FK och hälso- och sjukvården | 16-64 år, människor som riskerar långvarig beroende av offentlig försörjning | Ökat samarbete och samverkan mellan professionella och enheter |
| Haninge | Del av den finansiella ramen | Komma steg längre i samverkan och minska kostnaderna för samhälls-ekonomi | Beställarförbund: nio ord. och nio ers. Två ledamöter från LAN, chefen för AF och AMI adjungerade. | 16-64 år, målgruppen ännu ej klar vid intervjutillfället, | Förändrat synsätt, ökad samverkan mellan enheter |
| Laholm | Den totala finansiella ramen | Minska individens lidande bättre service, använda resurserna bättre | Beställarförbund: nio ord. och nio ers. samt en adjungerad LAN. Samarbetsråd: tre ord. och tre ers. | Samtliga medborgare som berörs av insatser, | Omfördelning av resurser, ett förändrat arbetssätt, ökad samordning av resurser |

Att vara politiker

I detta kapitel ges en beskrivning av politikernas motiv till engagemang, hur de ser på sin uppgift, deras erfarenheter och bakgrund, vem de anser sig företräda och hur de ser på det nya politiska ledningsorganets arbetsformer. Här ges både mer generella iakttagelser och beskrivningar av varje försöksområde. När det gäller Stenungsund kommer motiv, bakgrund, hur de ser på arbetsformer m.m. att beskrivas utifrån data från 1994. Avslutningsvis återges något om hur politikerna uppfattar hur det är att vara politiker idag.

Erfarenheter och bakgrund

Ungefär 60 procent av politikerna i försöksverksamheterna är män och 40 procent kvinnor. Politikerna i de olika försöksområdena har en bred förankring i olika yrkeskategorier i samhället. Ungefär 30 procent arbetar i privat sektor och 70 procent i den offentliga. Både chefer, arbetsledare, tjänstemän och arbetare finns representerade i försöksområdena. Privat sektor representeras framför allt av industri- och kunskapsföretag. Offentlig sektor representeras företrädesvis via yrken inom vård och barnomsorg. Medelåldern hos politikerna är 54 år. Åldersfördelningen är: 3 personer under 30 år, 5 personer mellan 30 och 39 år, 31 personer mellan 40 och 49 år, 41 personer mellan 50 och 59 år, 28 personer mellan 60 och 69 år samt två personer över 70 år. Den yngsta personen är 25 år och den äldsta 71 år.

Samtliga politiker har politiska uppdrag i annan styrelse eller nämnd. Flera av dem sitter också i huvudmännens styrelser. Nästan en tredjedel av politikerna representerar moderaterna (36 personer) och drygt en tredjedel socialdemokraterna (46 personer). Cirka en tiondel av politikerna representerar centerpartiet (14 personer) och ca en tjugondel representerar folkpartiet (8 personer). Vänsterpartiet har 4 personer och miljöpartiet en representant (data kommer från de 110 politikerna som besvarat enkäten). I försöket på Hisingen är det ett krav att samtliga partier ska vara representerade i beställarförbundet. Socialdemokraterna avstod därför en

ordinarie plats till vänsterpartiet och en ersättare till miljöpartiet. Moderaterna avstod en ersättarplats till folkpartiet. I försöksområdena på Gotland, i Grästorp och på Hisingen finns personunion mellan ledande politiska organ hos huvudmännen och det nya ledningsorganet. Det finns åtta heltidspolitiker, två kommunalråd på Hisingen, två i Finspång, två i Haninge, en i Laholm och en på Gotland. Några andra politiker är arvoderade större delen av sin tid även om uppdraget inte betraktas som ett heltidsuppdrag. Det stora flertalet är dock fritidspolitiker. I Finspång finns ett tydligt krav på att politikerna inte ska ha några uppdrag i andra politiska organ hos huvudmännen. Detta var även kravet i Stenungsund vid starten av försöket 1994, men idag finns en viss personunion.

Ett krav inför nominering till beställarförbundet (gäller ej kommunal nämnd) är att politikerna också har uppdrag i fullmäktige eller i försäkringskassans styrelse. I försöket i Hyllie utses ledamöterna från stadsdelsnämnden som i Malmö benämns stadsdelsfullmäktige. Det har varit en strävan att de som är ledamöter i arbetsutskottet i stadsdelsfullmäktige inte ska ha uppdrag i SOCSAM:s styrgrupp. I Haninge väljs en tredjedel från landstingets sydöstra sjukvårdsområden (SÖSO), en tredjedel från kommunen och en tredjedel från försäkringskassans styrelse. Ordförandeposten innehas av kommunen. Detta innebär för kommande mandatperiod att ordföranden är socialdemokrat eftersom kommunen har den majoriteten. Majoriteten i beställarförbundet däremot är borgerlig eftersom både landstinget och därmed också försäkringskassan har borgerlig majoritet. 71 procent av politikerna bor i aktuellt område och 29 procent bor i annat område men i samma län. Det är framför allt de som utsetts från försäkringskassans styrelse som inte alltid bor i kommunen.

Samtliga tillfrågade har varit aktiva under lång tid som politiker. De har också en gedigen erfarenhet. De flesta är eller har varit aktiva i styrelsen eller i olika utskott inom sina respektive partier. Det politiska intresset har tidigt väckts och många har börjat med ett aktivt arbete i partiet innan de engagerade sig i politikeruppdrag. Flera av ledamöterna är aktiva också i andra organisationer såsom fackliga organisationer, olika styrelseuppdrag i näringslivet, frivilliga organisationer eller idrottsrörelsen som utgör ytterligare engagemang. Politikernas arbetsinsats mätt i tid varierar naturligtvis mellan olika uppdrag. I genomsnitt anger politikerna att de generellt lägger ner mellan 10 och 20 timmar per vecka på politiskt arbete.

Medelvärde, för de 88 personer som besvarat enkäten, när det gäller tid för politiskt arbete är 16 timmar per vecka. De personer som sitter i presidiet eller har andra tunga politiska uppdrag lägger ner mer än dubbelt så mycket tid på försöksverksamheten som övriga ledamöter. Partiarbetet är inte inkluderat i denna tidsangivelse utan tillkommer. De flesta menar att det är svårt att ange hur mycket tid de lägger ner på partiarbetet, beroende på om de räknar aktiv eller passiv tid.

Motiv till engagemang

Samtliga av de intervjuade anser att det uppdrag de nu valts till är nytt och spännande. De flesta har engagerat sig därför att de tror på och vill utveckla samverkan. Ungefär hälften har också engagerat sig för att de vill förändra det politiska arbetet. Flertalet av de intervjuade menar att de måste företräda medborgarna och se till att de inte vandrar runt i olika system. De menar att politikerna arbetar alltför sektoriellt och är en del av de olika verksamheterna. För att skapa ett fungerande politiskt arbete anser samtliga intervjuade att det är viktigt att utgå från medborgarens behov. Detta är svårt att göra utan kännedom om totalbilden. Idag till exempel vet inte försäkringskassans politiker vad som händer inom sjukvården eller socialtjänsten och kommunens politiker vet inte vad som händer inom sjukvården och försäkringskassan. Några av de intervjuade hävdar att om politikerna hade en större helhet skulle de dels kunna ta ett större ansvar mot medborgarna, dels på ett bättre sätt kunna utveckla stöd för olika verksamheter. Flertalet av de intervjuade menar att de måste företräda medborgarna och se till att de inte vandrar runt i olika system. I Stenungsund var också samverkan, men kanske framför allt att förändra det politiska arbetet, centralt i inledningen av försöket och det benämndes ett demokratiskt projekt.

Integrering i dess olika former har under lång tid diskuterats i samtliga försöksområden. I Göteborg började integreringen i ett tidigt samarbete mellan socialförvaltning, primärvård, försäkringskassa och länsarbetsnämnd, där sysselsättning och rehabilitering var centrala delar, och genom en diskussion om de långa köerna till sjukhusvården. Trycket på politikerna att göra något åt de långa köerna var enormt stort, och alla var överens om att det måste omfördelas resurser mellan olika system.

Ekonomin anges av de intervjuade vara en bidragande orsak till behovet av samordning mellan olika huvudmän. Redan i början av 1980-talet motionerades det om samverkan i fullmäktige i Göteborg. Sedan mitten av 1980-talet finns en lång tradition av samarbete mellan olika huvudmän på högsta tjänstemannanivå. Cheferna för de olika organisationerna har också formaliserat detta i ett särskilt avtal undertecknat 1989. Samverkan anges av de intervjuade även vara en stark faktor vid stadsdelsnämndsreformen. Ytterligare ett starkt motiv till samverkan för politikerna i DELTA är att skapa ett förtroende för välfärdssystemet hos medborgarna. En av de intervjuade i DELTA-nämnden uttrycker det så här:

”Medborgarna har sagt upp kontraktet med oss genom det bristande förtroendet. Å andra sidan har också vi politiker sagt upp kontraktet med medborgarna när vi skapar ett allt mer urholkat välfärdssystem och inte för en diskussion med dem om vad vi ska göra för förändringar. Vi talar över deras huvuden.”

Mot denna bakgrund anger flera av politikerna i DELTA att det är viktigt att vara en försöksverksamhet inte bara för Göteborg utan för hela Sverige. Det är väsentligt för de intervjuade att sprida erfarenheter och goda exempel. De menar att förtroendet för politikerna måste återupprättas. Genom att politikerna ser helheten och inte bryr sig om varje organisation anses förtroendet öka. En av de intervjuade uttrycker sig enligt följande:

”Medborgarna bryr sig inte om vilken organisation eller organisationsform som ger service eller utför myndighetsutövning. Allt är offentligt. Varför ska vi kämpa om revir och tydliggöra vilken organisation som gör vad för medborgarna?”

Samtliga intervjuade i DELTA menar att försöksverksamheten måste innebära att de förändrar ett synsätt, så att olika professionella på sikt samarbetar utan att behöva fråga sina överordnade. Det måste bli naturligt att de som samarbetar erhåller stöd för att göra detta. När samarbete blivit ett synsätt behövs inte DELTA längre. De intervjuade menar att detta blir svårt och kommer att ta tid, eftersom verksamheterna är mycket specialiserade och utvecklar sin syn på arbetet som inte alltid stämmer

med andra specialisters syn. Varför Hisingen blev utvalt är alla överens om. Det är ett avgränsat område som speglar hela Göteborgs problematik. Hisingen har både landsbygd och stad, olika socialgrupper, invandrare och svenskar. De som bor på Hisingen anser sig vara Hisingsbor. Dessutom är de olika verksamheterna, såsom socialtjänsten i stadsdelsnämnderna, AMI och försäkringskassan, på Hisingen mycket positiva till att delta i försöket. Det finns sedan tidigare olika samarbetsprojekt i området; Sanna som är ett projekt för missbrukare och Sophie som är ett projekt för arbetslösa med social problematik. DELTA är en försöksverksamhet som idag uppfattas tillhöra både kommunen, försäkringskassan och länsarbetsnämnden. Försöket beskrivs som lika centralt hos samtliga av de tre huvudmännen. Även om länsarbetsnämnden enbart deltar via ett avtal anges frågan vara mycket central i deras organisation. Förberedelserna inom DELTA har pågått under lång tid. Första gången idén presenterades konkret var i 1995 års budget för Göteborgs stad. Beslut fattades 1996 och sedan inleddes en lång process och diskussion med statliga myndigheter innan ansökan blev godkänd av regeringen på hösten 1996. Våren ägnades sedan åt att samla styrelsen och besluta om verksamhetsplan för 1997.

Grästorps har arbetat enligt försöksverksamhetens intentioner i ca ett år, det vill säga sedan sommaren 1996. Innan beslutet från regeringen kom startade Grästorp med en interimstyrelse, och vid årsskiftet 1996/97 startade försöket officiellt. Ett aktivt arbete med mål, inriktning och verksamhetsbeskrivningar pågick innan dess. I Grästorp är de intervjuade överens om att motivet till deras engagemang handlar om att göra det bra för medborgarna, så att de inte vandrar runt i olika system. Politikerna ska få en bättre helhetssyn, vilket betyder att uppdraget uppfattas annorlunda. I Grästorp finns det flera perspektiv på varför de olika huvudmännen engagerat sig, även om de intervjuade är överens om att det primärt handlar om att se en helhet, vilket gör uppdraget intressant och utvecklande. Landstingets och försäkringskassans politiker anses ha engagerat sig utifrån att det är väsentligt att påverka samverkan för att nå för patienterna bästa resultat, medan kommunen anses ha ett socialt och ett sysselsättningsperspektiv. Ett antal av de intervjuade menar att det var landstinget som ville utveckla samverkan och tidigt sökte en kommun som var intresserad. Den kommun som anmälde sitt intresse var Grästorp. Andra menar att Grästorp är en lagom stor kommun och har en lång

tradition av samverkan. Därför kom initiativet naturligt i en dialog mellan kommun och landsting. En tredje grupp av de intervjuade från landstinget och försäkringskassan säger att initiativet till samverkan i Grästorps kom från socialtjänsten, där det alltid har funnits ett nytänkande.

De intervjuade anser att kommunens politiker har en nära kontakt med medborgare i Grästorps, då det är en liten kommun och politikerna lätt blir kända. De flesta medborgare känner till några av kommunens politiker, åtminstone de som bor i den del av kommunen där de själva bor. Att tidigt samarbeta och samverka för att lösa arbetslöshetsproblem och sjukskrivningar, sjukvård och socialbidrag har varit ganska naturligt. En av de intervjuade i Grästorpsnämnden säger:

”Vi har identifierat de 40 familjer som vandrar runt i systemen. Idag är de kända av olika verksamheter. Kan vi hjälpa dem kan vi för samhället spara en stor mängd resurser. Samtidigt är det viktigt att dessa invånare inte känner sig utpekade utan i stället hjälpta. Nackdelen i ett litet samhälle är att alla känner alla.”

Motivet till engagemang för kommunens politiker är att medborgarna i Grästorps ska få det bättre. Samtliga intervjuade menar att Grästorps är ett bra försöksområde, eftersom där redan finns ett brett samarbete mellan olika verksamheter som hittills utvecklats efter enskilda individers initiativ och vilja. Nu finns goda förutsättningar för att dessa individer också får ett politiskt stöd. Det är väsentligt för de intervjuade att samarbete och samverkan måste få växa underifrån och inte kan tvingas fram av politikerna. Grästorpsnämndens politiker kan bara ge förutsättningarna samt stöd och 'morötter' för samverkan. Detta politiska stöd gynnar Grästorpsborna. En diskussion finns hos en del intervjuade om betydelsen av att några ledamöter inte bor i kommunen. I Grästorps ses försöket som en viktig del av kommunen, med kommunen som en väsentlig bas och de andra organisationerna som stödjer det arbete som redan finns upparbetat.

På Gotland har SOCSAM varit en naturlig förlängning av FINSAM. FINSAM skulle egentligen varit avslutat vid årsskiftet 1995/96, men förlängdes i ett år i avvaktan på regeringens beslut om att permanenta systemet. Så blev inte fallet och Gotland bestämde sig då för att ansöka om medverkan i SOCSAM. Försöksverksamheten uppfattas idag tydligt

tillhöra försäkringskassan. Motivet till detta tror några av de intervjuade är att projektledaren sitter på försäkringskassan, och att han också har sin ursprungstjänst där. Idag finns ytterligare en person som arbetar med SOCSAM, och hon kommer från kommunen, vilket de intervjuade tror ska skapa balans mellan olika aktörer. Någon egentlig förberedelse har inte skett till försöket eftersom det uppfattades som en förlängning av FINSAM, där det redan fanns en politisk styrgrupp. Det viktigaste arbetet har nu varit att inrätta en SOCSAM-nämnd som har ett tydligt politiskt uppdrag.

De intervjuades motiv till att engagera sig i SOCSAM-nämnden är att de vill minska det mänskliga lidandet, korta vägarna för den enskilde och omfördela resurser mellan olika verksamheter. För Gotland anges det ha varit ett naturligt steg att lägga verksamheten under kommunen i form av en kommunal nämnd, eftersom primärvård och sjukhusvård redan ligger där. Arbetsmarknadsmyndigheten kommer i framtiden att ligga under länsstyrelsen. De intervjuade menar att detta gjordes upp genom en kompromiss, där den regionalpolitiska enheten med näringslivsfrågor hamnade under kommunen och arbetsmarknadsfrågor, som fortfarande är en statlig angelägenhet, hör hemma under länsstyrelsen. Huruvida detta kommer att hindra samarbetet och samverkan med arbetsförmedlingen och arbetsmarknadsmyndigheten är de intervjuade oense om. Några tror att det redan goda samarbetet runt individer och samverkan mellan enheter inte kommer att påverkas, medan andra menar att det nu kommer att uppstå en del prestige hos de centrala aktörerna.

Politikerna menar att de måste skapa en bättre helhetssyn på individerna som finns i olika system. De anser att politikernas uppgift är att identifiera vilka grupper som de vill prioritera och sedan motivera verksamheterna att samverka kring individerna. Det anses idag redan finnas ett brett samarbete mellan olika verksamhetsföreträdare, särskilt mellan socialtjänst och primärvård, och i vissa delar av Gotland också med försäkringskassan. Samtidigt menar flertalet att det finns mycket mer att göra. Den största svårigheten anses vara att få med länsjukvården. Flertalet av de intervjuade i SOCSAM anser att länsjukvården är mycket specialiserad och har svårt att se andras helhet, till exempel socialtjänstens eller försäkringskassans. FINSAM har framför allt handlat om sjukvård och berört samarbete mellan länsjukvård, primärvård och försäkringskassa. Redan tidigt såg de medverkande behov av att ha med

socialtjänst och arbetsmarknadsmyndighet. Särskilt framkom detta i ett projekt om kvinnors hälsa på norra Gotland.

Ingen särskild förberedelse har skett. En hänvisning till FINSAM görs av samtliga intervjuade. De anser att FINSAM handlade om att söka pengar till olika projekt för att minska vårdköerna. Också detta försök har denna inriktning, men då ska även socialtjänst vara med. De intervjuade tror på idén, men anser att det är viktigt att även nämnderna har en delaktighet i vilka samarbets- och samverkansprojekt deras anställda deltar i. Det kan inte vara meningen att enbart SOCSAM-nämnden är delaktiga i detta. De intervjuade anser att den största svårigheten med att få igång samverkan mellan enheter idag är den ekonomiska situationen. En av de intervjuade i SOCSAM-nämnden på Gotland uttrycker sig så här:

"När resurserna tryter är det vanligast att var och en ser om sitt hus. Den enes bröd kan vara den andres död. Det finns ingen som självmant avvecklar sig själv. När vi ska dra ner handlar det ju för det mesta om personalresurser."

De intervjuade ser en fara i att verksamheterna ska se försöket som en extra tillgång, där aktörer söker extra resurser genom olika projekt. De menar att projekten då läggs ned när pengarna tar slut. Samverkan mellan enheter måste bli en naturlig del inom verksamheterna, vilket underlättas om andra nämnder deltar i samarbets- och samverkansprojekt.

Finspång har länge arbetat efter intentionerna i försöksverksamheten. Mellan kommunen, landstinget och de regionala eller lokala företräddarna för försäkringskassan och arbetsmarknadsmyndigheten har sedan flera år förts diskussioner om behovet av en fördjupad samverkan. Under 1993 startade parterna Finspångsprojektet. Projektet inleddes med en förstudie som redovisades vid årsskiftet 1994/95. Av förstudien framgick att myndigheterna ofta arbetar med samma individer och problem, ibland samtidigt utan vetskap om varandra och tidvis så att insatserna tenderar att motverka varandra. Den enskilde individen riskerar att hamna i en rundgång, och den sammantagna effekten av det rehabiliterande arbetet blir inte optimal. Förstudien visade även att de förebyggande insatserna var dåligt samordnade och förekom i liten omfattning. Den har även haft till uppgift att visa om det finns målkonflikter mellan verksamheterna. Verksamheterna har tillkommit vid olika tillfällen, för olika behov och

med olika professionella bakgrunder.

Med ledning av förstudien beslutade projektets huvudmän att gå vidare med att konkretisera projektidén, samt att skapa ett gemensamt bedömarsteam för att samordna planering och insatser för behovsgrupperna: personer med missbruk, personer med psykiska problem, personer med sjukdomar i rörelseorganen och personer med sammansatt problematik. Teamet arbetar sedan början av 1995 med ärenden som uppfyller kriterierna att tillhöra någon av behovsgrupperna och vara aktuell hos två av myndigheterna. Flera bedömarsteam har successivt utvecklats sedan 1995. Försöksverksamhet betonar en utvecklingsprocess, där samordningen byggs underifrån, och där huvudmännen har möjlighet att successivt vidga samordningens innehåll och omfattning.

Huvudmännen ansökte i december 1995 hos regeringen om en utvidgad försökslagstiftning om lokal försöksverksamhet mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård, socialtjänst och arbetsmarknadsmyndighet, för att möjliggöra en fyrpartssamverkan kring de verksamhetsområden som projektet bygger på. Gällande lagstiftning omöjliggjorde dock fyrpartssamverkan, så Finspångsprojektets parter ansökte under våren 1997 om att medverka i trepartssamverkan och i stället skriva ett samverkansavtal med den fjärde parten, arbetsmarknadsmyndigheten.

Samtliga av de intervjuade menar att det för framtiden är nödvändigt att allt mer se till vilka problem det är som ska lösas och vilka resurser det sammantaget finns för att lösa dessa. Organisatoriska ramar får inte lägga hinder i vägen och 'murarna' mellan verksamheterna måste luckras upp. De intervjuade menar att initiativet till samverkan främst kommer från kommunen och dess politiker.

Enligt de intervjuade är Finspång ett mycket bra försöksområde. Där finns redan ett etablerat samarbete sedan lång tid, och i kommunen finns ett länsjukhus med närhet till viss specialistvård. Samtliga lyfter fram svårigheten med samordning med länsarbetsnämnden, som anses ha varit avvaktande. Det anses också ha varit svårt att komma igång när försöket blev mer formaliserat.

Det främsta motivet till att engagera sig i Finspångsnämnden är att skapa samverkan och se till att individer inte hamnar i den situationen att de vandrar runt i olika system. Politikerna anger också att det är stimulerande att satsa på något nytt, och att de då kan få möjlighet att forma en annorlunda politikerroll. Det finns dock en besvikelse över att

länsarbetsnämnden inte deltar mer formellt och bidrar med medel till den gemensamma budgeten.

I Hyllie började diskussionen med Ronja-projektet. Det visade mycket goda resultat och parterna ville att det skulle utvecklas. Försäkringskassan var länge tveksam till sitt engagemang p.g.a. att de trodde att de skulle förlora möjligheten att påverka. Initiativet till försöket anser politikerna kom från tjänstemännen i Malmö stad. Anledningen till att det just blev Hyllie stadsdelsnämnd är att politikerna ansåg att Hyllie speglade ett snitt av Malmös befolkning.

Nästan samtliga anser att det uppdrag de nu valts till är nytt och intressant. Det finns några personer, särskilt i Haninge och Hyllie, som är mycket osäkra över vad uppdraget egentligen kommer att innebära och flera ersättare i dessa kommuner har inte deltagit i några sammanträden. I Haninge finns en osäkerhet hos politikerna om huruvida ersättarna har 'rätt' att delta. I Laholm har de flesta medverkat vid flertalet av sammanträdena och där har också funnits ett målmedvetet förberedelsearbete med utbildning och dialog för förtroendevalda. Ett viktigt inslag har varit att lära av varandras kulturer. De flesta har engagerat sig därför att de tror på och vill utveckla samarbete. I Laholm finns också ett engagemang för att förändra politikerrollen. Politikerna menar att både det politiska partiarbetet och arbetsformerna i nämnden måste förändras. Särskilt trycker de på att utveckla en närkontakt med befolkningen. Vid intervju-tillfället hade Laholm precis genomfört en industrimässa där Fyrverkeriet bl.a. ställde ut. Politikerna turades där om att möta medborgare och företagare i Laholm. En av de intervjuade i Fyrverkeriet säger:

"Vem bryr sig om politiker idag. Politikerföraktet ökar men har med anonymiteten att göra. Ju fler som gör sig kända och blir ett ansikte för medborgare desto mindre ökar föraktet lokalt."

Dessutom menar flertalet att politikerna arbetar alltför sektoriellt och är en del av de olika verksamheterna. En av de viktigaste förutsättningarna som försöksverksamheten anses ge är att de skapar en politisk helhetsbild och ger möjlighet att utgå från de enskilda individerna. Hittills har de olika myndigheterna enbart sett sin bild av individerna utifrån sin organisation och de professioner som finns där.

Det finns en skillnad mellan områdena när det gäller politikernas

inflytande över dagordningen. I Hyllie och Haninge är politikernas fokus mycket centrerat till den professionella processen. De vill minska krånglet och underlätta för de professionella att göra ett bra jobb. Flertalet av ledamöterna i Hyllie hänvisar till Ronja-projektet och det lyckade resultatet. Någon menar att det naturligt borde finnas Ronja-projekt mellan alla verksamheter. Några av politikerna i Hyllie styrorgan har engagerat sig i sociala frågor relaterat till de professionella utan att nå fram. Nu anser de att de ges större maktmedel. En av de intervjuade i styrgruppen i Hyllie uttrycker sig enligt följande:

“Vi är i händerna på de professionella. Vi har hittills inte haft några maktmedel för att kunna hjälpa de svaga. Nu ges vi den möjligheten och kan ställa olika specialister mot varandra på ett helt annat sätt än tidigare.”

I Haninge har inriktningen varit att minska byråkratin bland politikerna. De vill att det ska löna sig att samverka, och initiativ förefaller att i hög grad komma från chefsgruppen. Det finns inget intresse av att förändra det politiska inflytandet över dagordningen relaterat till tidigare arbetssätt.

I Laholm är avsikten att öka inflytandet över dagordningen mycket tydlig. Politikerna anser att de tidigare varit mycket i händerna på organisationer och professionella, och intentionen är att bryta detta förhållande är också mycket tydlig. Politikerna menar att det finns mycket kompetent personal men att organisationernas intressen ofta är starkare. De organisatoriska intressena handlar ofta om makt och inflytande. I Haninge finns en lång tradition av samverkan och det var naturligt att ansöka om medverkan i försöket. Haninge är dessutom en förändringsbenägen kommun, och därmed finns en vilja att testa och pröva nytt, vilket anses bero på den djupa ekonomiska kris som Haninge gick igenom. Politikerna var tvungna att samverka, har sett det positiva i det och har alltid vunnit vid samverkan. En av de intervjuade i Haninge menar:

“Kriser driver folk samman. Så var det också för oss i Haninge, särskilt för dem som arbetar i verksamheterna. När politikerna fick gå och skandalen med bostadsbolaget kom upp var det visserligen en politisk kris men den drev också folk närmare varann.”

Politikerna i Laholm anser också att deras kommun är förändringsbenägen och därför har de satsat på försöket. Startsträckan var dock mycket lång eftersom det för dem var mycket viktigt att få med länsarbetsnämnden, vilket de under lång tid argumenterade för. Dessutom har politikerna i kommunen alltid varit mycket nära Laholmsborna och det som för dem varit viktigt. Det finns en pragmatisk inställning till politik i Laholm utifrån vad som är bra för medborgarna. Kommunen är liten och samverkan mellan olika verksamheter anses alltid ha funnits mer eller mindre. Socialchefen ansågs mycket drivande och intresserad av försöksverksamheten. I landstinget fanns också intresse och där ansågs att Laholm var en lagom stor kommun.

Beställarförbundets politiker i Stenungsund anser sig ha ett befolkningsansvar, där styrelsen har att företräda invånarna och deras behov. Det arbete som sker i projekt 4 S anges vara ett omfattande förändringsarbete, som både ska utveckla den demokratiska politiska styrningen och i samverkan och samarbete integrera olika kulturer och traditioner. Motivet till att projekt 4 S blev ett beställarförbund anges vara att landstinget hade en beställar-utförarorganisation, den så kallade Bohusmodellen. Det fanns ett krav från landstinget på en beställar-utförarorganisation för att de skulle gå in i projektet. Fördelarna med beställarförbundet anges vara att det är lättare att ställa krav på utförare eftersom förbundet inte har något arbetsgivaransvar. Några menar också att fördelarna tidigt var att de kunde skapa konkurrens, vilket stimulerar till utveckling. Några politiker anger samtidigt att de upplevde det som svårt att inte kunna föra en dialog med olika utförare.

Motivet till att engagera sig i beställarförbundet var hos samtliga politiker att de trodde på idén och såg den som ett framtida sätt att organisera det lokala välfärdsarbetet. Ett annat motiv till att engagera sig är att politikerrollen, som innebär att politikerna företräder medborgarna och ser till deras bästa och inte till organisationens, blir tydlig. Ett tredje motiv till att engagera sig i 4 S är att politikerna får en chans att bygga upp något från början. Ytterligare motiv är att det är intressant att följa projektet, roligt, utmanande och en möjlighet att påverka.

Idén till 4 S hade diskuterats under flera år innan den slutligen kunde formas som ett projekt. Det finns ingen tydlig initiativtagare till samverkansprojektet. Några anger att det är tjänstemännen, medan andra

anger att det är politiker som initierat 4 S. Gemensamt är att idén bygger på ett redan nära samarbete mellan olika professionella och chefer hos landstingets primärvård, kommunens socialtjänst och försäkringskassan. Det tog ca tio år från det att idéerna väcktes till dess att de genomfördes, och under några år, när ärendet behandlades i regeringen, fanns en uppgiven inställning i kommunen (mellan åren 1991 och 1994). Projekt 4 S ingick också ett särskilt avtal med arbetsmarknadsmyndigheten.

Den samlade politiska styrningen syftar till att, utifrån en helhetssyn på invånarnas behov, styra inriktning och resurser till mest nytta för Stenungsunds invånare. De inriktningsmål som fastställdes av styrelsen inför 1995 anger den politiska viljan med utgångspunkt från olika behovs- eller målgrupper i befolkningen. De intervjuade politikerna menar att det för att utveckla den politiska styrningen i ett försöksprojekt, där omvärlden fortfarande befinner sig i traditionella organisationer, ställs stora krav inte bara på styrelsen utan också på huvudmännen och på den partipolitiska organisationen. Även om alla politiker i första hand är befolknings- och partiföreträdare, utmanar projekt 4 S den traditionella strukturen och organisationen, vilket också är syftet med försöksverksamheten.

För att fullfölja förbundets viktigaste uppgift, att företräda invånarna, anges det vara viktigt att i olika former utveckla dialogen med invånarna. Intresset från invånarna anges i stor utsträckning vara kopplat till vilket behov de har av behandling och vård. De olika kontakter som förekommit har påverkat politiska ställningstaganden och prioriteringar. En aktivitetsplan finns även för olika medborgarkontakter.

Politikernas uppgift

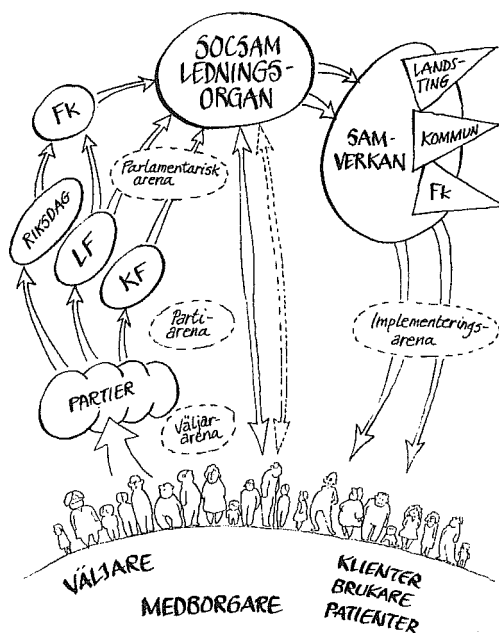
Politikernas primära uppgift i försöksverksamheten är enligt de intervjuade att skapa samverkan mellan olika verksamheter för att skapa vinster för den enskilde, så att de inte vandrar runt i olika sammanhang eller blir olika behandlade. Detta leder förhoppningsvis till att kostnaderna minskar. Tydligast finns kravet på kostnadsminskningar i försöksverksamheten DELTA, Haninge, Hyllie och i Stenungsund, men också i Grästorp. I Laholm, Grästorp och Stenungsund, men också i Finspång, anges försöket vara en demokratisk verksamhet, där nya former för

politisk styrning ska utvecklas.

Nedan kommer försöksområdena att beskrivas med avseende på deras uppgift internt mellan de olika organisationerna och externt relaterat till medborgarna. För att definiera politikerrollen tas fasta på en beskrivning av rollen i ett arenaperspektiv. Fyra arenor för politiker definieras: parti-, väljar-, den parlamentariska och implementeringsarenan (Sjöblom 1970 och Hadenius 1981). Partiarenan utgörs av den lokala partiorganisationen. Här är det partiet självt som står i fokus, och målet är att maximera den interna sammanhållningen och det interna stödet från medlemmarna för partiets handlande. Väljararenan är mötesplatsen för politiker och väljare. Målet är att maximera partiets andel av väljarnas röster. Den parlamentariska arenan utgörs av de kommunala beslutsorganen. Målet är att utifrån en given mandatfördelning maximera politikernas inflytande över besluten. På implementeringsarenan genomförs den politik och de beslut som lagts fram på den parlamentariska arenan.

I följande bild sammanfattas försöksområdena med de olika arenorna, se figur 9.

Figur 9 SOCSAM:s ledningsorgan i försöksverksamheten.



Det som skiljer sig mellan försöken är framför allt kontakterna mellan SOCSAM:s ledningsorgan och medborgarna, vilket markerats i figuren både med heldragen och streckad pil. För varje försök har huvudmännens organisationer beskrivits som hierarkiska, och de har därför ritats som en upp och nervänd kon. Ledningsorganet ska främst nå de professionella och inte behöva gå via cheferna.

Samtliga försök liknar varandra genom att de intervjuade beskriver att samarbete mellan handläggare och samverkan mellan enheter måste få utvecklas underifrån. Även Stenungsund beskriver idag att samarbetet måste få växa underifrån, men i inledningen av försöket ville beställarförbundet styra mer genom mätbara mål och genom att ange hur samarbetet skulle ske, vilket inledningsvis skapade en viss turbulens. Samtidigt anser politikerna i Stenungsund att det var den turbulensen som gav möjlighet att få fart på samarbetet. I Laholm, Stenungsund, Grästorp och i viss mån Finspång skiljer sig uppdraget genom att det där mer tydligt också anges att politikerna ska omfördela resurser och prioritera om mellan verksamheter. I Stenungsund och Laholm arbetar man med beställningar och skriver avtal med verksamheterna för att kunna göra denna omfördelning tydlig. De anser att avtalen är det bästa forumet för att kunna skapa dialog, för då ges beställarförbundet en möjlighet att ta del i verksamheterna och verksamheterna får del av hur beställarförbundet prioriterar. I de andra områdena finns också en ambition att prioritera om, men där ska initiativet mer tydligt komma från verksamheterna. Politikerna anger att deras uppgift är att lyssna på professionella och att idéer om aktiviteter ska få komma underifrån. Politikerna ska i samtliga försök stimulera till och skapa samarbete professionella och samverkan mellan enheter och ledare.

Försöket på Hisingen

De intervjuade politikerna i DELTA-nämnden menar att deras uppgift inte är att besluta om hur verksamhetsmedel omfördelas inom stadsdelsnämnder, primärvård och försäkringskassa. De har endast ansvar för den del av dessa organisationers budget som de gjort anspråk på. Dessa medel hänförs till DELTA-nämnden och ska vara en 'morot' för att skapa ett synsätt och få verksamhetsansvariga att själva omfördela resurser. Ett

väsentligt krav är att medel ska sättas av för utvärdering och att flera verksamheter ska delta. Politikerna i DELTA antar en verksamhetsplan varje år som anger vilka prioriteringar de vill göra inom försöksverksamheten. En särskild blankett har tagits fram för att ansöka om medel från DELTA. DELTA intresserar sig inte då enbart för de samarbets- och samverkansprojekt som ansöker om resurser från nämnden. Politikerna tar också egna initiativ.

DELTA ses av de intervjuade som ett internt försök, det vill säga nämndens uppgift är att skapa samverkan mellan olika verksamheter. DELTA-politikerna har inte uppgiften att bli synliga för medborgare och föra en dialog med dem, utan denna uppgift har stadsdelsnämnder, primärvårdsnämnd och försäkringskassans styrelse. Politikerna i DELTA har alla en företrädarroll i sina övriga politiska uppdrag, som de har antingen som politiker i stadsdelsnämnden, i försäkringskassans styrelse, i kommunstyrelsen, i primärvårdsnämnder etc. Fördelen med DELTA är att de i sina övriga uppdrag också kan få en bredare syn som medborgarföreträdare och inte enbart, enligt flera, att som idag vara verksamhetsföreträdare. Fördelen med politikeruppdraget i DELTA anges vara just att politikerna slipper ansvaret som verksamhetsföreträdare med driftsansvar. Några menar att om de som politiker kan skapa andra arbetsformer än i övriga nämnder och styrelser så har de en förhoppning om att det ska sprida sig. Mer än hälften av de intervjuade menar att det politiska arbetet måste förändras. DELTA anses idag vara relativt anonymt för andra politiker hos huvudmännen och särskilt för medborgarna, men å andra sidan anser hälften av de intervjuade att det ur ett politiskt perspektiv inte finns ett intresse av att göra försöket känt för medborgarna. Däremot anser de att det är väsentligt att göra försöksverksamheten känd hos politiker och anställda. I beställarförbundet är väljararenan och partiarenan i stort osynliga. Väljarna påverkar inte valet av politiker, utan de väljs indirekt av huvudmännen. Partierna syns genom att de utser ledamöter och vid gruppmöten som föregår varje styrelsemöte. De intervjuade menar att det inte finns någon partipolitik i försöket. Att ha gruppmöten är en tradition som finns med sedan Göteborgs stads tid. En av de intervjuade i DELTA-nämnden säger:

"DELTA utgörs av en samling kloka människor som vill agera för Hisingsbornas bästa. Det handlar om att genomföra bra verksamhet och inte mycket om partipolitik."

Beställarförbundets arbetsutskott träffas mellan styrelsemötena. Alla styrelsemöten är beredda av tjänstemän via olika nätverk. Den viktigaste uppgiften som politikerna anser sig ha är att skapa legitimitet för samverkan och besluta om resursfördelning. DELTA är framför allt aktivt på implementeringsarenan, då politiska beslut om prioriteringar av resurser omsätts i verksamhet.

Försöket på Gotland

Även på Gotland finns idén om att resurserna ska fungera som en 'morot', men här finns en oro för att de i stället ses som en budgetförstärkning. Politikerna i SOCSAM-nämnden sägs ha en ambition kring vilka områden och för vilka grupper de vill få till stånd en samverkan. När ansökningar kommer in prioriterar de utifrån sin ambition, om ansvarig nämnd tagit ställning och beviljat medel för idén. Det senare är nämligen ett krav för att få medel från SOCSAM-nämnden. Politikernas uppgift är, enligt de intervjuade, att besluta om resursfördelning och engagera sig för människor som har det svårt. Politikerna anser att det inte finns någon partipolitik, utan att nämnden företräder ett socialt engagemang. Å andra sidan menar de att mycket få frågor även för andra nämnder handlar om partipolitik. Det är bara när det närmar sig ett val som partipolitiska diskussioner förs, och även då beskrivs dessa som marginella. I SOCSAM-nämnden genomförs inte gruppmöten före nämndmötena. Medborgarna på Gotland röstar enligt de intervjuade mer på person än i andra delar av landet. Valet till SOCSAM-nämnden sker i fullmäktige; antalet ledamöter är sex stycken och indirekt valda. Samtliga partier är inte representerade, vilket några av de intervjuade har synpunkter på. Också SOCSAM-nämnden på Gotland är framför allt aktiv på implementeringsarenan, genom sitt syfte att skapa samarbete och samverkan. Men SOCSAM-nämnden beskrivs också som en del av den parlamentariska arenan genom att den är en kommunal nämnd under fullmäktige med relationer till andra kommunala nämnder. SOCSAM-nämnden har dock inte som primär uppgift att göra sig känd mot medborgarna.

Också Gotlands politiker beskriver sin roll som samordnings-
innovatörer, men de har också en diskussion om ett befolkningsansvar
även om det är sekundärt. De utgör en kommunal nämnd som ingår i
kommunens politiska organisation och jämföras med andra nämnder som
också har ett befolkningsansvar. Nämnden kommer till exempel att följa
vissa grupper på Gotland för att studera hur förutsättningarna för dem
utvecklas.

Försöket i Grästorp

Grästorp skiljer sig från Gotland och Hisingen genom att politikerna anser
sig ha ett befolkningsansvar. De intervjuade menar att en av de viktigaste
uppgifterna för politikerna i Grästorpsnämnden är att företräda
medborgarna. Det innebär att politikerna också tar på sig ansvaret för
inriktning och prioriteringar inom de verksamheter som ingår i försöket.
Politikernas uppgift är att styra verksamheten, svara för budget och verka
för att prioritering av resurser sker på ett för Grästorpsborna bra sätt. Det
är väsentligt för ledamöterna i Grästorpsnämnden att tydliggöra för med-
borgarna i Grästorp, att politikerna har ett helhetsansvar för befolkningen
inom sjukförsäkring, socialtjänst och hälso- och sjukvård lokalt i Grästorp
och sysselsättning. Inom sysselsättningsområdet samverkar olika
verksamheter med arbetsmarknadsmyndigheten, men politikerna har inte
samordningsansvar. Kommunens socialnämnd ska enbart fungera som
myndighetsnämnd. För att underlätta samordningen har en personal-
union skapats inom flera områden; till exempel är socialnämndens
ordförande tillika ordförande i Grästorpsnämnden. De intervjuade menar
att det fanns en hel del svårigheter i huvudmännens organisationer, när
de under hösten 1997 skulle lägga budget för kommande år.

Det gör numera Grästorpsnämnden, vilket har stött på problem. För att
underlätta för och utvärdera försöket har huvudmännen inrättat ett
samarbetsråd. Rådet har en viktig uppgift i att å huvudmännens vägnar
stimulera verksamma hos dessa till att aktivt medverka i försöksverksam-
heten. De intervjuade menar också att rådet fyller en viktig funktion i att
stödja Grästorpsnämnden i det eventuella motstånd nämnden kan stöta
på. Enligt de intervjuade har det i Grästorp funnits diskussion om att
några ledamöter inte bor i kommunen och att samtliga politiska partier

inte är representerade i nämnden. En diskussion om att införa medborgarkontor förs i syfte att öka demokratin och servicen. När nämnden ska beskrivas ur ett arenaperspektiv är väljararenan mer tydlig än i de andra försöken också vid andra tillfällen än valet. Syftet är att föra en dialog med medborgarna också mellan valen om prioriteringar och behov. Partiarenan är inte synlig, annat än att partierna nominerar politiker till Grästorpsnämnden. Däremot sker aktivitet på den parlamentariska arenan. I Grästorp anser sig politikerna företräda befolkningen och kommer att aktivera sig på den parlamentariska arenan för att företräda medborgarna i olika beslut. De intervjuade anser att 5 S och Grästorpsnämnden också är ett externt försök för medborgarna. Huruvida politikerna lyckas göra sig kända och agera mot befolkningen i Grästorp kommer enligt de intervjuade att vara avgörande. De kommer också som i DELTA på Hisingen och SOCSAM-nämnden på Gotland att aktivera sig på implementeringsarenan och skapa samverkan.

Försöket i Finspång

Finspång liknar Grästorp genom att politikerna också anser sig ha ett befolkningsansvar. De intervjuade menar att de har en viktig uppgift som politiker i att företräda medborgarna. Det innebär att politikerna i Finspångsnämnden också tar på sig ansvaret för inriktning och prioriteringar inom de verksamheter som tillhör försöket.

Politikernas uppgift är att styra verksamheten, svara för budget och verka för att prioritera resurser. Det är väsentligt för ledamöterna i Finspångsnämnden att tydliggöra för medborgarna att de har ett helhetsansvar, oavsett var frågan finns i huvudmännens organisationer. Det kan göra att politikerna till exempel också kommer in på utbildningsfrågor, även om det inte ligger inom Finspångsnämndens ansvarsområde. Införande av medborgarkontor diskuteras i syfte att ytterligare förstärka servicen, kontaktytorna och demokratin. De intervjuade pekar också på vikten av att få med Finspångs lasarett i försöket. Finspångsnämnden vill kunna svara för all hälso- och sjukvård. De vill också bredda ansvaret för socialtjänsten bland annat mot äldre- och handikappomsorg. Nämnden vill också bredda socialförsäkringen, och svara bland annat för förtidspensionering om det går lagtekniskt. På sikt

hoppas de också på att arbetsmarknadsmyndigheten ska få större frihet och att man får en gemensam budget med denna. Politikerna har ett helhetsansvar för befolkningen inom sjukförsäkring, socialtjänst, sjukvård och arbetsmarknad. Kommunens socialnämnd ska enbart fungera som myndighetsnämnd. För att underlätta för och utvärdera försöket har huvudmännen inrättat ett samarbetsråd. Det finns en stor oenighet om vad rådet har för funktion. Ska det ange riktlinjer eller ska det bara utvärdera?

När nämnden ska beskrivas ur ett arenaperspektiv är väljararenan tydlig vid valet, då politikerna kämpar om väljarnas stöd. Väljararenan är också tydlig däremellan när politikerna vill skapa en dialog om behov och problem. Partiarenan är inte synlig annat än när partierna nominerar politiker till Finspångsnämnden, däremot sker aktivitet på den parlamentariska arenan. De intervjuade anser också att Finspångsprojektet är ett externt försök för medborgarna. De kommer även, som i de andra försöken, att aktivera sig på implementeringsarenan och skapa samverkan.

Försöket i Stenungsund

Politikerna i Stenungsund beskriver sig tydligt som befolkningsföreträdare. Politikernas uppgift är att ta ansvar för mål, inriktning och prioriteringar inom hälso- och sjukvård, socialtjänst och socialförsäkring såsom sjukpenning och rehabiliteringsinsatser. Deras uppgift är också att styra resurser inom olika verksamheter, svara för budget och följa upp och utvärdera olika insatser för behovsgrupper. Det är väsentligt för ledamöterna i beställarförbundet att tydliggöras för medborgarna. Tidigt i försöket (1994/95) fanns både ett socialt utskott och en myndighetsnämnd, och det fördes då många diskussioner om vem som hade ansvar för vad. Idag finns inte det sociala utskottet kvar. Stenungsunds kommun har dessutom tagit bort alla sina nämnder mot förebild av 4 S och dess ansvar utifrån 'för vem'. 'För vem' är ett centralt begrepp i försöksverksamheten och står för de olika behovsgrupperna. Begreppet kommer från Benny Hjern som utvärderar försöket mot olika 'för vem'-grupper såsom personer med rygg-nackproblematik, personer med missbruksproblem, arbetslösa och psykiskt sjuka.

För att utvärdera försöket har huvudmännen inrättat ett samarbetsråd. Det har en viktig uppgift att å huvudmännens vägnar stimulera de verksamma hos huvudmännen att samarbeta och samverka. Även här har det funnits en diskussion om att några ledamöter inte bor i kommunen. Förbundet försöker göra sig tydliga på väljararenan, också vid andra tillfällen än vid kommunvalet, genom att samla till debatter, möten och ordna rådslag. Partiarenan är främst synlig vid nominering av politiker till beställarförbundet, men partierna har dock i det löpande arbetet blivit mer tydliga. Beställarförbundets styrelse har numer grupp möten före nämnden och de har en mer aktiv roll i de lokala partierna i Stenungsund än tidigare. Det sker också aktivitet på den parlamentariska arenan. Projekt 4 S är ett externt försök till gagn för medborgarna. De kommer också att aktivera sig på implementeringsarenan och skapa samverkan.

Förväntningarna att tydliggöra beställarförbundet på väljararenan och den parlamentariska arenan finns fortfarande kvar. Men det har ansetts svårt att nå alla medborgare i kommunen och projektet har krävt mycket diskussioner med huvudmän och utförare om strukturer, arbetsformer och ekonomi.

Försöket i Hyllie

De intervjuade politikerna i Hyllie anser, att deras uppgift är att bestämma målen för verksamheten. De har endast ansvar för den del av organisationernas budget som de gjort anspråk på, vilket framför allt handlar om den budget de har för att organisera och administrera försöket. Det är tjänstemännen som lämnar förslag, som de ska vara enhälliga om, innan de hamnar på politikernas dagordning. De frågar myndigheternas tjänstemän inte kan komma överens om blir inte föremål för politikerna beslut. Försöket får från och med 1999 ytterligare en huvudman i samband med bildandet av Skånelandstinget Region Skåne.

Politikerna i Hyllie tror inte att politikerrollen kommer att bli annorlunda. Däremot tror de att de nya friska ögon som politikerna fått genom försöket kommer att påverka verksamheten. Politikernas uppgift är inomorganisatorisk och innebär att de ska försöka nå över gränser och undanröja motsättningar som finns inom organisationerna. En viktig uppgift för politikerna är att argumentera för samverkansidéerna hos

huvudmännen. Det finns en stor osäkerhet om vad som händer med försöket när huvudmannaskapsförändringar nu sker. Det finns olika uppfattningar om hur försöket ska organiseras hos huvudmännen. Politikeruppdragets tydligaste del i försöksverksamheten är att måna om de svaga, och det sker genom att de agerar som medborgarombud. De ska agera underifrån, som länkar till medborgarna.

Försöket i Hyllie ses av de intervjuade som ett internt försök, det vill säga att nämndens uppgift är att skapa samverkan mellan olika verksamheter. Politikerna kommer dock att bli synliga för medborgarna som medborgarombud. En av de intervjuade i Hyllie menar:

"Äntligen får jag verka som medborgarombud för Elsa. Jag tar med mig Elsa till alla organisationerna för att hjälpa henne att slåss för sin rätt. Handläggare ska inte ha rätt att sätta sig på Elsa, så att hon hamnar i underläge."

Däremot finns inte ambitionen att tydliggöra SOCSAM på den politiska arenan. Denna uppgift har stadsdelsnämnderna. Fördelen med SOCSAM är att politikerna får en bredare syn som medborgarföreträdare och inte enbart som idag, enligt flera, rollen att vara verksamhetsföreträdare. Några menar att de som politiker kan skapa andra arbetsformer än i övriga nämnder och styrelser, och har en förhoppning om att det ska sprida sig. Det är väsentligt att göra försöksverksamheten känd hos politiker och anställda. Väljararenan och partiarenan är i stort osynliga i försöket. Väljarna påverkar inte valet av politiker, utan de väljs indirekt av huvudmännen. Partierna syns genom att de utser ledamöter. De intervjuade menar att det inte finns någon partipolitik i försöket. Den viktigaste uppgiften som politikerna anser sig ha är att skapa legitimitet för samarbete och samverkan. SOCSAM:s styrgrupp är framför allt aktiv på implementeringsarenan. Demokratifrågor hänförs till stadsdelsnämnderna, som också benämns stadsdelsfullmäktige för att markera medborgarinslaget på den parlamentariska arenan.

Försöket i Haninge

Även i Haninge finns idén om att samarbetet ska växa underifrån på initiativ från de anställda. En skillnad mot Hyllie är, att politikerna anger

att de själva väljer att ta upp frågor på dagordningen som är väsentliga för samverkan. I Haninge är avsikten att på sikt successivt ta en större del av budgeten i anspråk. Politikerna i SOCSAM-nämnden anges ha en ambition kring vilka områden och för vilka grupper de vill få till stånd ett samarbete. Dessa grupper har tagits fram på initiativ från cheferna hos huvudmännen. Politikerna tror att när de blir mer insatta i olika grupper och deras behov, desto fler synpunkter kommer de att ha på prioriteringar. Politikerna ska besluta om nya aktiviteter och undanröja hinder för samverkan. De har tagit fram en blankett som underlag för ansökningar om medel och för utvärdering. När ansökningar kommer in prioriterar beställarförbundet vilka de ska satsa på. Det anses väsentligt i Haninge att inte skapa en ny byråkrati i och med försöksverksamheten. Samverkan ska vara ett nytt sätt att arbeta på, där det behövs. Det ska löna sig att samverka. Politikerna vill inte att aktörerna ska tänka i projektform. Det är inte viktigt att medborgarna känner till vad SOCSAM är.

Politikerna anser att det idag inte finns någon partipolitik, men å andra sidan sägs ambitionen vara, att partipolitiserings ska komma på sikt. Flera menar att det ska bli intressant att studera eventuell politisering vid maktskifte i landstinget. En stark ambition är också att träffas inom partierna före sammanträden. Det finns en vilja att förändra partiernas geografiska indelning, så att det ges möjlighet att träffas. Idag menar flera av politikerna att det snarare råder ett huvudmannaskapstänkande än ett partitänkande. Det innebär att det finns landstingspartiet och kommunpartiet, socialförsäkringspartiet och arbetsmarknadspartiet, med en stor brist i helhetstänkande. Eftersom SOCSAM ska skapa nya förutsättningar och nya lösningar i vårt välfärdssystem kan partipolitiken behövas. En av de intervjuade i Haninge uttrycker det så här:

" Att ge sig in i våra olika politiska organisationer är helt meningslöst. Det viktigaste är att vi försöker att förutsättningslöst fundera på vad vi ska ha på sikt. Låt oss ta av oss våra ryggsäckar inom partierna och forma vårt framtida välfärdssystem. Går inte det kommer systemet att falla sönder. Kanske måste vi först diskutera inom partierna då, men på sikt behövs samlingsstyrelse."

Däremot anger politikerna att de är överens om de grupper som värnas i försöket. Även SOCSAM-nämnden i Haninge är framför allt aktiv på

implementeringsarenan, genom sitt syfte att skapa samarbete och samverkan. Men nämnden beskrivs också som en del av den partipolitiska arenan, genom att avsikten är att förändra strukturer och lösningar. Däremot är politikerna aktsamma för att verka på den parlamentariska arenan, eftersom det ofta stadfäster huvudmannaskapspartier. SOCSAM-nämnden har dock inte som primär uppgift att göra sig känd mot medborgarna.

Försöket i Laholm

Det är väsentligt för ledamöterna i Laholmsnämnden att tydliggöra för medborgarna att de har ett helhetsansvar för befolkningen inom sjukförsäkring, socialtjänst samt hälso- och sjukvård lokalt. När det gäller arbetsmarknadsområdet vill de tydliggöra för medborgarna att de även där försöker påverka genom samarbetet med länsarbetsnämnden. Å andra sidan menar politikerna att både socialförsäkringsområdet, som är med i försöket, och arbetsmarknadsområdet är mycket centralt reglerat med lite lokal frihet inom många områden. Försöket förändrar inte detta regelverk, vilket några hade önskat. I Laholm finns också ett samarbetsråd mellan huvudmännen med uppgift att svara för utvärderingen och i övrigt vara ett stöd för Laholmsnämnden. Rådet har en viktig uppgift i att å huvudmännens vägnar stimulera verksamma hos dessa till att aktivt medverka i försöksverksamheten.

I Laholm förs också en diskussion om att införa medborgarkontor i syfte att öka demokratin och servicen. Vid den näringslivsmässa som anordnades i augusti delades en enkät ut till de besökande där de fick besvara intresset av ett medborgarkontor.

När nämnden ska beskrivas ur ett arenaperspektiv är väljararenan mer tydlig än i de andra försöken, också vid andra tillfällen vid kommunvalet. Syftet är att föra en dialog med medborgarna också mellan valen om prioriteringar och behov. Partiarenan är inte synlig, annat än att partierna nominerar politiker till Laholmsnämnden. Däremot sker aktivitet på den parlamentariska arenan. I Laholmsnämnden anser sig politikerna företräda befolkningen och kommer att aktivera sig på den parlamentariska arenan för att företräda medborgarna i olika beslut. Det finns också en tydlig ambition att förändra det politiska arbetssättet i Laholmsnämnden

genom att arbeta mer informellt och utvärdera mot behov. Genom att på olika sätt skapa närhet till befolkningen anses det bli lättare att ta reda på vilken nytta olika insatser har för medborgarna. Då anses också prioriteringar kunna ske. Politikerna själva menar att de tidigare erhållit information om fel saker inför sina prioriteringar. De fick ingen helhetsbild och dessutom fanns det fler nyckeltal som beskrev vad organisationerna skulle göra och inte vilken nytta det skulle få för befolkningen. Därför ansåg politikerna att de själva ofta hamnade i detaljer. En av de intervjuade i Laholm uttrycker det enligt följande:

”Om jag inte kan se en helhet i välfärdssamhällets olika delar kan jag inte forma mål och visioner. Jag hamnar då i ’cykelställsfrågor’ d.v.s. i detaljer. Jag diskuterar antalet operationer istället för varför och för vem de ska ske.”

De intervjuade anser att Fyrverkeriet är ett externt försök för medborgarna. Huruvida politikerna lyckas göra sig kända och agera mot befolkningen i Laholm kommer enligt de intervjuade att vara avgörande. Politikerna kommer också att aktivera sig på implementeringsarenan och skapa samverkan. Deras uppgift är även att styra verksamheten, svara för budget och verka för att prioritera resurser. Det kommer att ske via beställningar och kontrakt, där dialogen har mycket stor betydelse.

Samordningsinnovatör eller befolkningsföreträdare?

Politikerna i försöket i Haninge, liksom i Hyllie, påminner om politikerna i DELTA då de beskriver sin roll som att primärt skapa samarbete och samverkan. Därför kan de beskrivas som samordningsinnovatörer. Haninge avviker något genom att politikerna avser att tydliggöra sig på partiarenan. Å andra sidan har också DELTA-nämnden gruppmöten före sina sammanträden och anger att de förankrar sina frågor i partierna över huvudmannaskapsgränser. I Haninge och på Hisingen finns ambitionen att förändra välfärdssystemet. Också Laholms politiker beskriver sin roll vara att skapa samarbete och samverkan, men de har även en diskussion om ett befolkningsansvar. Att vara befolkningsföreträdare är än mer tydligt i Laholm. Grästorp, Finspång och Stenungsund har även de ett tydligt befolkningsansvar och ska göra sig tydliga på den parlamentariska

arenan relaterat till medborgare. Det innebär att politikerna också tar på sig ansvaret för inriktning och prioriteringar inom de verksamheter som ingår i försöket. Politikernas uppgift är att styra verksamheten, svara för budget och verka för att prioritering av resurser sker på ett för kommuninvånarna bra sätt. Gotland befinner sig mellan dessa två beskrivningar.

Att utkräva ansvar

En central fråga i försöksverksamheten handlar om ansvar och hur detta ansvar kan utkrävas. Det finns en stor osäkerhet i flera av försöksområdena om vilket ansvar politikerna har. I hälften av försöken anser politikerna att det är deras uppgift att ansvara för den finansiella ramen och totala budgeten inom försöket, samt där tillhörande verksamhet. Här är befolkningsansvaret tydligare.

De intervjuade anser att ansvaret gentemot medborgare och de individer som berörs av olika myndigheters beslut och service blir tydligare genom försöksverksamheten. De menar då att ansvar bör utkrävas utifrån hur verksamheter har tillgodosett olika behov. Över hälften av de intervjuade säger att en verksamhet inte är framgångsrik bara för att den håller sin budget. Det kan lika väl innebära att verksamheten övervältrar kostnader på andra. Att vara framgångsrik och ta ett ansvar menar de flesta sker när ansvaret utkrävs i ett helhetsperspektiv utifrån behov och problem som finns i samhället. Det normala är att ansvar utkrävs ur ett organisatoriskt perspektiv. Flera anser att det är svårt att veta vilken nytta en organisation gör för medborgarna, om organisationerna inte relateras till vad andra organisationer gör.

I försöksverksamheten DELTA anser politikerna att de olika stadsdelsnämnderna, primärvårdsnämnden, försäkringskassans styrelse och länsarbetsnämnden har ansvaret för olika verksamheter. Politikerna i DELTA kan bara ställas till svars om de skapar samverkan mellan olika verksamheter mot olika behov, och för den budget de är ansvariga för i syfte att omfördela så att samverkan sker. Politikerna i DELTA har alltså ansvar för att samverkan sker mot behov, medan andra politiker har ansvar för olika verksamheter mot behov. De intervjuade menar att det inte är tydligt i försöket vem som egentligen har ansvar och för vad. Det kommer att bli svårt att ställa DELTA-politikerna till svars för vad som händer. Hur ska det mätas om de har varit framgångsrika? De intervjuade beskriver DELTA mer som ett nätverk, och de undrar då samtidigt hur det ska kunna utkrävas ansvar ur ett sådant.

SOCSAM-nämnden på Gotland är en kommunal nämnd och har

samma juridiska ansvar som en sådan nämnd. Svårigheten är enligt de intervjuade att nämnden inte har ett driftsansvar. Nämnden ska visa på att politikerna sparar pengar genom samverkan, men samtidigt beror det inte enbart på nämndpolitikerna utan lika mycket på politikerna i andra kommunala nämnder och i försäkringskassan. Politikerna ska visa att människor inte vandrat runt i systemen. Initiativ och underlag ska då komma från verksamheten. När andra myndigheter på statlig och regional nivå utkräver ansvar från en organisation kanske den visar ett dåligt resultat. Det gäller då för SOCSAM-nämnden att visa på att ett annat verksamhetsområde har ett mycket bättre resultat, som också är bättre för de individer som berörs av verksamheten. De intervjuade menar att detta ställer krav på regionala och statliga myndigheter att de också ska ha ett helhetsperspektiv. Svårigheten i diskussionen om ansvar anges framför allt finnas i kontakten med länsjukvården.

I Grästorps kommun har det också varit en diskussion om vem som har ansvar för vad och hur ansvaret ska kunna utkrävas. Diskussionen har framför allt förts med kommunen och dess socialnämnd som nu blivit enbart en myndighetsnämnd utan ansvar för inriktning, prioriteringar och budget inom det sociala området. De intervjuade anger att det också varit stora diskussioner med vårdcentralen, som drivs av ett privat företag med vinstintresse. Politikerna undrar om vårdcentralen verkligen vill dra ner sin verksamhet till förmån för andra om det behövs. Det privata företaget har också visat mindre intresse av att samverka.

Också i Finspång har det förts en diskussion om ansvar och hur det ska utkrävas. För att tydliggöra ansvaret har politikerna bestämt att de som är ledamöter i Finspångsnämnden inte får ha andra uppdrag i nämnder som är utförare, till exempel socialnämnden. Ledamöterna i Finspångsnämnden är osäkra på vilket ansvar de har och vad de kan ställas till svar för. De intervjuade menar att om ansvaret är tydligt ur ett medborgarperspektiv ökar också möjligheten till politisk styrning. Om däremot ansvaret fortsätter att utkrävas som i de ursprungliga organisationerna kommer inte politikerna i det nya ledningsorganet att kunna skapa samverkan och indirekt inte heller att kunna styra. Ungefär hälften av de intervjuade menar att de måste få ett tydligt mandat och att huvudmännens organisationer måste stödja dem i arbetet. Annars anser de det svårt att lyckas.

I Stenungsund har det under hela försöksperioden förts en diskussion

om vilket ansvar politikerna har mot sina huvudmän. Det har varit tydligt att beställarförbundet övertagit ansvaret för verksamheterna inom försökets ram. Ansvaret har ställts på sin spets vid meningsskiljaktigheter både med kommun och landsting. I och med socialbidragens ökade kostnader och svårigheten att påverka konsumtion vid länssjukvården i Uddevalla/Vänersborg har otydligheten i ansvar lyfts fram. Ansvarsfrågan har tagit mycket tid på samarbetsrådets möten. Det har då ofta handlat om vilken helhet som ska bilda underlag för olika ställningsstaganden; kommunens, landstingets eller helheten hos 4 S.

I försöksverksamheten i Hyllie anser politikerna att ansvaret för verksamheterna fortfarande ligger kvar hos huvudmännen. Politikerna i SOCSAM:s styrgrupp menar att de kan ställas till svars för de ekonomiska resurser som finns gemensamt mellan huvudmännen, vilka anges uppgå till mellan 250-500 tusen kronor. Politikerna kan också ställas till svars för om de skapar samverkan mellan olika verksamheter. Genom detta ansvarstänkande anges att en bättre helhetssyn skapas. Politikerna har också ett ansvar för att skapa bättre insikt om helhet för alla. De intervjuade menar att det inte är tydligt i försöket vem som egentligen har ansvar och för vad. Politikerna anses även ha ansvar för att visa att människor inte vandrat runt i system.

Även i Haninge är politikerna osäkra på vilket ansvar de har och hur det ska utkrävas. De anser att de har ansvar för att visa på att de stimulerat till samverkan men menar att det är svårt att säga att det berott på dem att samverkan skett. En intervjuperson i Haninge påpekar:

"Att mäta vad vi påverkat är mycket svårt eftersom det är subjektiva upplevelser. Det kan lika gärna ha varit omvärldsfaktorer, andra politiker, chefer eller kollegor som skapat förutsättningar för samverkan."

SOCSAM-nämnden i Haninge anger att politikerna där ska kunna påvisa att människor inte vandrat runt mellan olika system. De har också en avsikt att minska de offentliga utgifterna på sikt. Formellt sett har beställarförbundet ansvar för den totala finansiella ramen, men förbundet har inte idag för avsikt att ta den i anspråk, utan politikerna menar att ramen ska ses som en disponibel sådan. Det finns olika uppfattningar bland politikerna om huruvida de ändå har ett ansvar för den

finansiella ram de inte tar i anspråk. Någon anger att om de tar över det finansiella, och därmed också verksamhetsansvaret, behövs varken kommunens, landstingets eller försäkringskassans politiska verksamhetsnämnder. Någon annan menar att huvudmännen fortsätter att ha ansvar för sina verksamheter, samtidigt som SOCSAM-nämnden också har det ansvaret. Det finns då ett dubbelt ansvar, men med olika perspektiv—hierarkiskt respektive tvärsektorielt.

I Laholm har det inte varit samma diskussioner om vilket ansvar beställarförbundet har. De intervjuade menar att ansvaret tydligt tillfaller Laholmsnämnden att ur ett medborgarperspektiv omfördela resurser och skapa samverkan. De har alltså ett ansvar både för budget och verksamhet, vilket anses öka möjligheten till politisk styrning. Det finns dock en oro över hur de olika huvudmännen kommer att agera. Om ansvaret fortsätter att utkrävas som i de ursprungliga organisationerna blir det svårare för politikerna i Laholmsnämnden att skapa samverkan. Det uppstår också indirekt en svårighet att styra. Flertalet av de intervjuade menar att de har fått ett tydligt mandat och att huvudmännens organisationer stödjer dem i arbetet. Liksom i de andra försöksområdena har de ansvar för att stimulera samverkan liksom att luckra upp gränser. Flera menar att det är viktigt att inte nya gränser skapas. Det tydligaste ansvaret anser politikerna att de har mot medborgarna i Laholm. Samtidigt funderar flera över i vilka perspektiv som ansvar utkrävs från de centrala myndigheterna. En av de intervjuade i Laholmsnämnden säger:

”Det är svårt att agera i det lokala perspektivet över organisationsgränser när våra centrala myndigheter fortsätter att agera centralt/lokalt inom sin organisation. Det skapar bara än mindre förtroende för de centrala aktörerna och tyvärr skärs då alla över en kam.”

Den enkät som de intervjuade i samtliga försöksområden svarat på visar att tre fjärdedelar anser att ansvaret tydliggörs vid samverkan, se tabell 2. Däremot är de som svarat på enkäten inte lika säkra på om det politiska ansvaret tydliggörs. Vems ansvar är det i så fall som har tydliggjorts? Är det de professionellas eller chefernas? Eller är det myndigheternas ansvar som avses? Vid frågan om huruvida samverkan skapar en otydlig

politikerroll svarar över två tredjedelar att de anser att så inte är fallet.

Tabell 2 Samverkan och ansvar (procent)

| | Instämmer helt och hållet | Instämmer i stort sett | I stort sett motsatt åsikt | Helt och hållet mot- satt åsikt | Ej svar/kan ej bedöma | Rad- procent | N |
|--|---------------------------------|---------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------|-----------------|-----|
| Genom samverkan tydliggörs ansvar | 24 | 52 | 11 | 1 | 12 | 100 | 102 |
| Samverkan tydliggör det politiska ansvaret | 21 | 45 | 18 | 3 | 13 | 100 | 95 |
| Samverkan skapar en otydlig politikerroll | 4 | 14 | 37 | 30 | 15 | 100 | 100 |

Det är svårt att göra en exakt tolkning av försöksområdenas inställning till samverkan och ansvar, eftersom försöken skiljer sig åt. Det är något oklart vilken typ av ansvar som de tillfrågade syftar på. Är det ansvar för att skapa samverkan, ansvar mot behov eller ansvar för prioriteringar? Intervjuerna visar dock att den gemensamma nämnaren för ansvar handlar om ansvar mot individers eller grupperns behov. Politikerna anger, oavsett försöksområde, att deras ansvar är att se till att skapa en verksamhet utifrån individer eller grupper och inte från den enskilda organisationens behov. Försöksområdena har sedan lagt upp verksamheten på olika sätt. Att det finns en osäkerhet om tydliggörande av det politiska ansvaret påverkas av vilken uppfattning de som svarat anser att politikerna ska ha, liksom vad de menar med ansvar. Det är framförallt i Stenungsund, Finspång, Laholm och på Gotland som politikerna menar att det politiska ansvaret tydliggörs. Mer tveksamma till detta är politikerna på Hisingen och i Hyllie. Att ansvaret tydliggörs är politikerna däremot mer överens om, men det är särskilt i Malmö och på Hisingen som de anser att samverkan skapar en otydlig politikerroll.

Hinder för samverkan

Det största hindret för samverkan anges av de intervjuade handla om attityder, värderingar och hinder av organisatorisk karaktär. Hindren finns framförallt i den ekonomiska situationen och i rädslan för över-

vältringseffekter. I enkäten bekräftas detta, och det framkommer att rädslan för övervältringseffekter samt personalens kunskaper och attityder till varandra är de största hindren för samverkan. Den ansträngda ekonomin utgör också ett hinder, se tabell 3.

Mer än hälften tror inte att samverkan kostar pengar. Däremot tror de att den tar tid i anspråk; närmare tre fjärdedelar menar det. Det finns ingen brist på mötesplatser, och inte heller utgör sekretess eller kontaktrutiner något större hinder.

Tabell 3 Hinder för samverkan (procent)

| | Instämmer helt och hållet | Instämmer i stort sett | I stort sett motsatt åsikt | Helt och hållet motsatt åsikt | Ej svar/ kan ej bedöma | Radpro cent | N |
|--|---------------------------------|---------------------------|----------------------------------|--|------------------------------|----------------|-----|
| Samverkan tar tid | 24 | 48 | 14 | 11 | 3 | 100 | 102 |
| Personalens kunskaper om och attityder till varandras verksamheter | 20 | 47 | 15 | 7 | 11 | 100 | 102 |
| Det finns en rädsla för övervältringseffekter | 13 | 50 | 17 | 7 | 14 | 100 | 101 |
| Den ansträngda ekonomin i respektive organisation | 11 | 45 | 22 | 12 | 10 | 100 | 101 |
| Sekretessbestämmelser | 12 | 36 | 21 | 12 | 19 | 100 | 101 |
| Kontaktrutiner | 10 | 44 | 15 | 7 | 24 | 100 | 96 |
| Samverkan kostar pengar | 7 | 27 | 36 | 22 | 8 | 100 | 101 |
| Brist på mötesplatser | 3 | 14 | 33 | 39 | 12 | 100 | 101 |

Det är framförallt i Stenungsund och på Hisingen som politiker anser att samverkan tar tid. Rädslan för övervältringseffekter är starkast på Hisingen, i Stenungsund och i Finspång. Mindre oroliga är politikerna på Gotland och i Grästorp. De anser inte i samma utsträckning som de andra att personalens attityder och kunskaper är ett hinder för samverkan.

Vem företräder politikerna?

Företrädarrollen avser politikernas relation till medborgarna med uppgift att som representanter registrera behov, problem och utmaningar samt föra fram krav från medborgare och olika grupper i samhället. Det finns olika uppfattningar om hur rollen bör utövas; som förtroendemän,

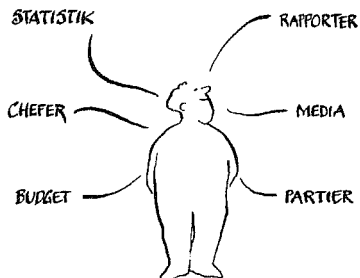
väljardelegat eller partiföreträdare. Rollen som väljardelegat innebär att politikern har skyldighet att företräda väljarnas åsikter i enskilda frågor, medan den som förtroendeman innebär frihet för den valde att tolka det mandat som givits vid valtillfället. Partiföreträdarrollen innebär att förstahandslojalitet för den valde ska vara knuten till det parti som nominerat honom eller henne. En professionalisering på politikernivå har utvecklats i kommuner och landsting. De kommunala uppdragens karaktär kan utläsas av politikernas egen rolluppfattning, som visar att partiföreträdarrollen har blivit vanligare än förtroendemanna- och väljardelegatrollen (Strömberg & Westerståhl 1983).

Vilka anser sig politikerna i de olika försöksområdena företräda? För att erhålla svar på denna fråga har de intervjuade dels fått beskriva hur de ser på sin politikerroll relaterat till vem de anser sig företräda, dels var de hämtar sin information om medborgarnas behov inför olika beslut. När deras beskrivningar ställs mot tidigare erfarenhet av politiska uppdrag finns enligt de intervjuade samband med de tidigare huvudmännens sätt att hämta information på. Har politikerna till exempel varit vana vid att hämta information från chefer fortsätter de med detta. Har de däremot varit vana att hämta information från klientbeskrivningar fortsätter de med detta och har de hämtat information från en egen beskrivning av behov fortsätter de med detta.

Ungefär en tredjedel av de intervjuade anger att de förändrat sitt sätt att inhämta information inför beslut. Ungefär två femtedelar av de intervjuade anser sig i sin politikerroll företräda en organisation i det nya ledningsorganet, det vill säga kommunen, landstinget eller försäkringskassan. Ungefär två femtedelar ser sig representera medborgarna och olika behovsgrupper, medan ca en femtedel anser sig företräda olika individer som far illa i våra välfärdssystem. När de intervjuade får beskriva vilka underlag de använder och var de hämtar sin information inför beslut finns en del genomgående tendenser. De som anser sig företräda en organisation hämtar genomgående sin information mer från chefer och ansvariga inom olika verksamheter än de övriga. De följer också statistik som presenteras av huvudmännen och andra organisationer. De som anser sig företräda olika behovsgrupper säger sig hämta sin information främst från ledningsorganet och dess tjänstemän, men de har också en viktig informationskälla i olika forskningsresultat, intressegrupper för olika brukare, civilt arbete, vänner och grannar. De som anser

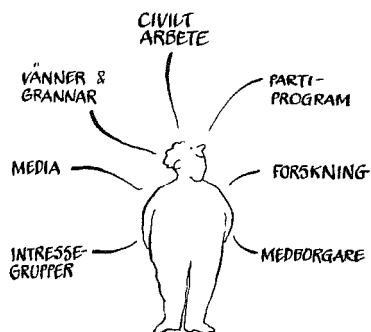
sig företrädare individer hämtar primärt sin information från olika professionella, civilt arbete och enskilda medborgare. Nedan illustreras vem politikerna anser sig företrädare, figur 10-12.

Figur 10 Informationskällor för politiker som företrädare för en organisation.



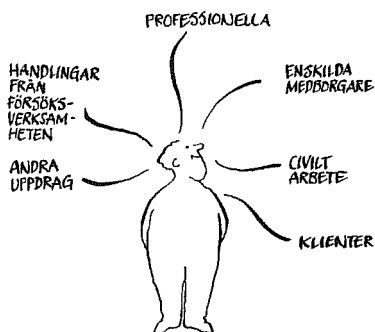
ETT ORGANISATORISKT PERSPEKTIV

Figur 11 Informationskällor för politiker som företrädare för behovsgrupper.



ETT BEHOVS-PERSPEKTIV

Figur 12 Informationskällor för politiker som företrädare för klienter



ETT INDIVID-PERSPEKTIV

DELTA har en större andel politiker som anser sig företräda en organisation än de övriga försöksområdena. Det förefaller ganska logiskt med tanke på att de uppfattar sin uppgift som att vara samverkans-innovatörer, viktigast är att skapa legitimitet för att olika aktörer samarbetar och samverkar. De inom DELTA som anser sig företräda individer är mycket få i förhållande till de övriga områdena. Övriga anser sig företräda olika behov på Hisingen. I SOCSAM-nämnden på Gotland finns ingen som anser sig företräda en organisation. Också här är behovsperspektivet starkast. I Grästorpsnämnden utgör företräderskapet ungefär en tredjedel ur ett organisatoriskt perspektiv, en tredjedel ur ett behovsperspektiv och en tredjedel ur ett individperspektiv. I Finspångsnämnden finns ingen som anser sig företräda ett individperspektiv. Också här är behovsperspektivet starkast, men flera anser också att de företräder en organisation. I Hyllie och Haninge anser sig en större andel av politikerna företräda en organisation än i Laholm. I Hyllie är det sex av tio personer som anser sig företräda en organisation. Av återstående fyra personer anser sig två företräda behovsgrupper och två olika individer. I Haninge anser sig sju av sexton personer företräda en organisation medan fem personer ser sig företräda behovsgrupper. De resterande fyra företräder olika individer. I Laholmsnämnden är fördelningen annorlunda; tio av arton personer anser sig företräda behovsgrupper medan de återstående åtta fördelar sig i sin syn mellan att företräda en organisation respektive olika individer. Ingen av de intervjuade anser sig företräda ett parti i det uppdrag som de har i det nya ledningsorganet. Däremot anser flera sig företräda ett parti vid nomineringen. I DELTA är partierna synligast. Där finns gruppmöten och en viss partipolitisk diskussion före sammanträdena.

I Stenungsund har inte motsvarande fråga ställts, men när en sammanfattande bedömning görs av vem politikerna företräder förefaller behovsperspektivet dominera. I försökets inledning fanns ett tydligt företräderskap för olika organisationer. Den politikerroll som utvecklas i det nya politiska ledningsorganet har ännu inte givits tydliga konturer, vilket flera av politikerna efterlyser. De intervjuade eftersträvar att utveckla kontakter med olika medborgargrupper, men den mesta tiden tar formandet av positioner och arbetsmetoder.

Det är mycket väsentligt för de intervjuade att betona, att de företräder befolkningen i Stenungsund, och att vara lokalpolitiker anses viktigt. Med

det menas att det är betydelsefullt att väl känna till befolkningens behov och problem. Det anses också väsentligt att den kunskapen kommer från befolkningen, antingen direkt eller indirekt. Några av politikerna i ledningsorganet och framför allt i partierna har åsikter om bristen av att några politiker inte bor i kommunen. Om nu resurser ska omfördelas mellan kommunen, försäkringskassan och landstinget finns hos dem ett intresse av att alla politiker bor i Stenungsund. I två av partierna i Stenungsund har diskussioner om direktval till det nya politiska ledningsorganet förts.

Politikeruppdraget, samverkan och arbetsformer

De intervjuade i samtliga försöksområden anser att politikerrollen i det nya ledningsorganet skiljer sig från politikerrollen i andra uppdrag. Skillnaden anses både vara organisatorisk och mer praktiskt agerande. Enligt de intervjuade är det tydligast att ledningsorganet inte har ett arbetsgivar- eller driftsansvar, utan ledningen har en större helhet att ta ansvar för än normalt. Några har först efter en tid förstått bredden på ansvaret. Det mer praktiska agerandet handlar om att politikerna upplever sig ha större frihet och att arbetsformerna är mer informella.

Flertalet av de intervjuade anser att de i försöksverksamheten måste arbeta via nätverk och inte via de hierarkiska organisationerna. Det innebär att de också anser försöket vara mindre hierarkiskt och att politikerna skapar former för att bryta de mycket starkt hierarkiska organisationerna som huvudmännen representerar. Några av de intervjuade menar att detta också är ett hopp för nästa generation som inte gillar att engagera sig i politiska uppdrag eftersom de är för formella och för hierarkiskt uppbyggda. De arbetsformer som lyfts fram som centrala är dialog med medborgare, andra politiker, verksamhetsföreträdare och chefer. Det är angeläget att skapa mötesplatser för att samverkan ska kunna utvecklas; mötesplatser som gör det möjligt att arbeta mer informellt.

Det största hindret för samverkan anges av de intervjuade inte vara mötesplatserna utan mer av organisatorisk karaktär. Hindren finns framför allt i den ekonomiska situationen och i rädslan för övervältringseffekter. De intervjuade anser att om de kan föregå med gott exempel genom att inte agera ur ett organisatoriskt perspektiv utan arbeta

mer informellt, kommer också verksamheterna att göra detta. På Hisingen har politikerna som tidigare nämnts valt att arbeta via nätverk och att inte bygga upp en ny organisation. Också politikerna menar att de måste frigöra sig från tidigare strukturer. Flera av dem anser att det är svårt på grund av gamla traditioner, även om de flesta anser det nödvändigt. I Grästorp anger de intervjuade att politiker och tjänstemän arbetar mycket informellt tillsammans, utan att fundera på vem som är det ena eller det andra. När väl beslutet ska fattas är det politikerna som gör det. Via det informella klimatet kan ett bättre beslutsunderlag tas fram gemensamt. På Gotland anser sig politikerna också arbeta i dialog och tillsammans med tjänstemän, men här precis som på Hisingen gör tjänstemännen först ett förslag som underlag.

Ekonomi och minskade resurser samt revir och prestige utgör kritiska punkter i försöksverksamheten. Dessutom hamnar ofta de som samverkar i lojalitetskonflikter som ibland gör att de tar ett steg tillbaka. En annan kritisk faktor är att samverkan inte ökar och blir kvalitativt bättre än förut och en tredje är rollfördelningen mellan olika politiska organ. Dessutom oroar politikerna sig för de indirekta valens betydelse och den genomskinlighet som behövs för medborgaren i det representativa systemet. Det finns en oro för att det kommer att ta för lång tid innan resultaten visar sig och ser en fara i en ökad byråkrati och i en motvilja mot förändring. Att arbetsmarknadsmyndigheten inte formellt är medlyfts också fram som en kritisk punkt. Politikerna anser att de måste få mer kontakt både med dem som arbetar i verksamheterna och med medborgarna. Skapas inte detta blir det svårt att lyckas.

Möjligheterna är många. Att det blir ett mer gränslöst arbete är politikerna överens om. De anser också att det kommer att öka öppenheten mellan huvudmän och att samarbete kan ge bättre rehabilitering för medborgarna. I Laholm, Stenungsund och Grästorp menar politikerna också att mer dialog kommer att utvecklas liksom ett förändrat arbetssätt, både politiskt och professionellt. Nya strukturer framträder liksom ett förändrat ledarskap, och politikerna tror sig dessutom kunna fördjupa kontakterna med medborgarna och få en större kunskap om medborgarnas behov. De tror också på mindre centralstyrning och att SOCSAM kommer att skapa förändringar i lagstiftningen.

”Den riktiga lokalpolitikern” i Stenungsund

Eftersom politikerrollen i Stenungsunds beställarförbund utvecklats under tre och ett halvt år kommenteras den särskilt. Den ska dock inte ses som generaliserbar till de andra försöken. I Stenungsund har försöket präglats av en stark ambition att förändra politikeruppdraget mot en mer tydlig företrädarroll. Tidigt fanns en diskussion om att politikerna lagt för mycket tid på att styra verksamheter samt att de också i för hög grad var företrädare för verksamheterna och i stället borde företräda medborgarna. Flera olika steg har tagits för att utveckla företrädarrollen, bland annat har medborgare bjudits in till dialog om olika behovsgrupper och politikerna har själva besökt de forum som olika behovsgrupper skapat. Det har ofta varit intresseorganisationer men också mer informella kontakter. Beställarpolitikerna hade även en ambition att inte låta sig styras av huvudmännen och de politiska partierna. De såg sig som en ny juridisk enhet med möjlighet att skapa förändrade arbetsformer. Denna ambition mötte dock stort motstånd både från huvudmännen och från de politiska partierna. Stenungsunds försöket kan inte ses isolerat från sin omvärld. Huvudmännens politiker arbetar fortfarande efter ’gamla principer’ vilket har gjort att beställarförbundets politiker delvis åter har anpassat sig. Partierna i Stenungsund anger att beställarförbundet har påverkat också deras arbetsformer. Stenungsunds kommun har även förändrat sin politiska organisation, mycket i linje med det arbetssätt som beställarförbundet har lyft fram.

Med erfarenhet från Stenungsund kan det konstateras att politik inte bara sker i de politiska organen. Politikerna är bara en del av alla de aktörer som skapar politik. En klar förändring i politikeruppdraget är att politikerna synliggör vilka som skapar politik. En annan förändring är att de fritt kan närma sig professionella utan att behöva ’linjevägen’. Tidigare, när politikerna, särskilt från kommunen, också hade ett arbetsgivaransvar fick de ofta kritik om de gick förbi cheferna direkt ut i verksamheten. Det kallades då för detaljstyrning. Idag accepteras detaljstyrning, och ses som ett sätt att ha synpunkter på hur professioner genomför verksamhet för olika målgrupper.

Mina studier visar att beskrivningen av politikerrollen kan hänföras till en av Jörgen Westerståhls beskrivna politikerroller: förtroendemannen

eller förtroendekvinnan. Rollen kan framställas som idealbild, inte i den meningen att den utgör ideal, utan som politikerna kan ha anledning att fundera över när de väljer färdriktning för den närmaste framtiden. Förtroendemannen eller förtroendekvinnan återskapas genom något som liknar äldre samförståndspolitik. Politikerna lägger då om stil och angriper inte varandra av partipolitiska skäl. En vi-anda måste skapas bland politiker och personal (Westerståhl 1993). Frågan är vad som händer på sikt med den organisatoriska och administrativa nivån, som kan hamna mellan politiker och professionella. Blir de ett stöd eller ett hinder i denna 'nygamla' förtroendemannaroll?

I försöksområdena avses det politiska inflytandet för att skapa samverkan öka, dels för att skapa legitimitet, dels för att stimulera att så sker. Politik anges kunna skapas av andra, om vi med politik menar att identifiera behov och problem, men det anses viktigt att politikerna står för prioriteringarna, även om de inte sker utifrån partipolitik. Det är många som hjälper politikerna att ta fram underlag för att kunna göra viktiga prioriteringar. Också det som andra än politiker gör är viktiga delar i den process som utmynnar i beslut. Ett antal frågor väcks för framtiden: Kommer politikerna att ha huvudansvaret för politiken? Kommer det politiska inflytandet att öka eller minska?

Politikerrollen i förändring?

Samtliga intervjuade har varit aktiva som politiker under lång tid. De har också en gedigen erfarenhet av politik. Flertalet anser att det uppdrag de nu valts till är nytt och intressant. Dessutom menar de att de tidigare arbetat alltför sektoriellt. En av de viktigaste förutsättningarna som försöksverksamheten anses ge är att skapa en politisk helhetsbild. Hittills har myndigheterna enbart sett sin bild av individerna utifrån sin organisation och de professioner som finns där.

I samtliga försöksområden anges också att politikerrollen förändras till att bli mer informell och agera med större frihet. Politikernas primära uppgift i försöksverksamheten är enligt de intervjuade att skapa samarbete för den enskilde, så att han eller hon inte vandrar runt mellan myndigheterna. I Laholm, Grästorp, Stenungsund och Finspång är också avsikten att omfördela resurser mellan myndigheter, samt att i sin roll som

politiker vara befolkningsföreträdare. I Haninge, Hyllie och på Hisingen innebär rollen mer att vara samordningsinnovatör. Gotland befinner sig mellan rollen som befolkningsföreträdare och samordningsinnovatör. I följande schematiska översikt görs en sammanfattning av de olika försöken med avseende på politikerrollen. Det finns flera likheter mellan försöken, bland annat att politikerna engagerar sig för att skapa en bättre helhetssyn. Politikernas uppfattning av politikerrollen, som befolkningsföreträdare respektive samordningsinnovatör, påverkar också hur de ser på sitt ansvar. I samtliga fall anger politikerna att de arbetar informellt, men att det skiljer sig åt hur det informella arbetet sker. Vem de anser sig företräda skiljer sig också åt mellan försöksområdena, tabell 4.

Tabell 4 Sammanställning av försöksområdena när det gäller politikerrollen

| | Motiv till engagemang | Politikerrollen | Politikernas ansvar | Vem företräder politikerna? | Ledningsorganets arbetsformer |
|-------------|---|---|---|---|--|
| Hisingen | Bättre helhetssyn, omfördela resurser, förändra välfärdssystemet | Samordningsinnovatör | Andra ansvariga för verksamhet DELTA ansvarig för samverkan mot olika behov | Främst organisation, därefter behov och sedan individer | Partigrupper, tjänstemannaberedningar med förslag till beslut |
| Grästorps | Bättre helhetssyn, Grästorpsbor ska få det bättre | Befolkningsföreträdare | Ansvarig både för verksamhet och samverkan | Lika fördelat mellan organisation, behov och individer | Informellt, diskussion där tjänstemän aktivt deltar, dialog under sammanträden |
| Gotland | Bättre helhetssyn, förlängning av FINSAM, minska lidandet | Samordningsinnovatör, men med befolkningsansvar | Andra ansvariga för verksamhet SOCSAM ansvarig för identifiering av behov och samverkan | Främst behov, därefter individer | Informellt, tjänstemannaberedningar med förslag till beslut |
| Finspång | Minska individens lidande, bättre hantering av resurser | Befolkningsföreträdare | Ansvarig både för verksamhet och för samverkan | Främst behov, därefter organisation | Informellt, diskussion tillsammans med tjänstemän |
| Stenungsund | Minska individens lidande och skapa samhälls-ekonomiska vinster | Befolkningsföreträdare | Ansvarig både för verksamhet och för samverkan | Idag enbart behov | Beredning och tjänstemannaförslag, gruppmöten före styrelsen |
| Hyllie | Hjälpa dem som kommer i kläm, samordna resurser | Samordningsinnovatör | Andra ansvariga för verksamhet SOCSAM ansvarig för samverkan | Främst organisation, därefter lika mellan behov och individer | Beredning och tjänstemannaförslag, tjänstemän måste komma överens |
| Haninge | Minska lidandet och ge samhälls-ekonomiska vinster, förändra välfärdssystemet | Samordningsinnovatör | Andra ansvariga för verksamhet SOCSAM ansvarig för identifiering av behov och samverkan | Främst organisation, därefter behov och sedan individer | Beredning och tjänstemannaförslag |
| Laholm | Bättre service, människor tillbaka i jobb, minska kostnader och rundgång | Befolkningsföreträdare | Ansvarig både för verksamhet och samverkan | Främst behov, därefter lika mellan organisation och individer | Informellt, diskussion tillsammans med tjänstemän |

En ny roll!

Efter kommunsammanläggningarna utvecklades en professionalisering på politikernivå i kommuner och landsting. Uppdragens karaktär kan utläsas av politikernas egen rolluppfattning, som visar att partiföreträdarrollen har blivit vanligare än förtroendemanna- och väljardelegatrollen (Strömberg & Westerståhl 1983).

I denna studie är det är mycket få av de intervjuade som anger partiet när de ska diskutera sitt företräderskap. Det anges i så fall som en förutsättning, eftersom partiet nominerat dem. När de väl är förtroendevalda anser de sig inte företräda partiet när de engagerar sig i olika frågor, det gör de istället i de direktvalda församlingarna, såsom fullmäktige. Huruvida politikerna företräder väljarna kan också diskuteras. De har svårt att se behovsgrupper som de verkar kring som väljare. De ses mer som brukare, patienter eller klienter etc., och sorteras efter vilka behov och problem de har, vilket är mer att hänföra till implementeringsarenan. Snarare kan de förtroendevalda hänföras till företrädarrollen som förtroendeman eller förtroendekvinna, vilket innebär frihet att tolka det mandat som givits vid valtillfället.

Gränsen mellan professionella och politiker förefaller i försöksområdena att bli suddigare. De har ett gemensamt intresse riktat mot behov. Politikerna anger sig i stort befriade från organisatoriska hänsyn, men känner däremot administrativa krav. De själva ingår i ett administrativt och organisatoriskt system.

Att skapa politik

I detta kapitel ges en beskrivning av hur politisk organisering sker genom fyra olika funktioner; behovsdefiniering, behovsprioritering, resursmobilisering och utvärdering. Vad gör politikerna för att skapa politik? För att kunna svara på denna fråga definieras först vad de intervjuade anser vara politik. Därefter beskrivs hur de identifierar behov och vilka informationskällor de använder sig av. Hur förmedlar politikerna sin vilja till olika utförare och hur mobiliseras resurser för att åstadkomma det politikerna vill? Hur skapar politikerna samverkan och slutligen hur följer de upp och utvärderar?

Eftersom försöksverksamheten formellt pågått som längst ca ett halvt år vid intervjutillfället, handlar denna redovisning om de intervjuades uppfattning om hur de tror och anser att politik bör skapas i verksamheten. Det finns mycket lite redovisningar om vad politikerna faktiskt gör och hur politik skapas. I avsnittets första del beskrivs vad politikerna anser inför försöksverksamheten i samtliga försöksområden. Avsnittet avslutas med en beskrivning om hur politik skapas i Stenungsund, som har deltagit i försöksverksamheten sedan 1994. Det är väsentligt att poängtera att detta är en bild som förmedlas av Stenungsund. Arbetsmarknadsmyndigheten har kommit med i försöket i efterhand. En annan aspekt är att Stenungsundsförsöket startade i slutet av privatiseringsvågen, och därmed blev konkurrens en viktig del i inledningskedet. En tredje aspekt är att offentlig sektor vid den tidpunkten arbetade med målstyrning som styrinstrument. De andra försöken startade i en tid med krav på ökad politisk styrning och bättre samhällsekonomiskt resursutnyttjande.

Försöksverksamheten kan inte ses isolerad utan måste relateras till sin omvärld och sättas in i den utvecklingsfas som råder. När det gäller den lokala politikens utveckling, började den utsättas för påtryckningar under slutet av 1980-talet och i inledningen av 1990-talet. Utvecklingen kan i grova drag indelas i fyra utvecklingsfaser. Den första fasen, fram till mitten av 1970-talet, var orienterad mot att öka de finansiella resurserna samt att stärka den politiska och administrativa kompetensen. Den andra

utvecklingsfasen inleddes från mitten av 1970-talet. Den kännetecknades av för lite demokrati och för svag politisk styrning, då de professionellas inflytande hade ökat kraftigt och politikernas minskat. Det behövdes ytterligare försök att demokratisera kommunerna. Den tredje utvecklingsfasen, i början av 1980-talet, innebar att demokratiseringssträvandena tonades ner till förmån för förvaltningspolitiskt nytänkande. Resultatet blev för lite effektivitet och för mycket politisk detaljstyrning. Begrepp som bättre service, målstyrning, decentralisering, regelförenkling och brukarmedverkan uttrycktes. I slutet av 1980-talet blev kännetecknet för mycket politik och för mycket offentlig sektor – den fjärde utvecklingsfasen. Kravet på kostnadseffektiviseringar ökade, och nya organisationsmodeller introducerades (Montin 1993b). Politiker har ansvaret och eftersträvar kunskaper om både helhet och delar. Den politiska makten får aldrig bli anonym. Ett viktigt arbete är att öka förtroendet för politiken. Många av politikerna känner sig lierade med förvaltningen och som administratörer i ett servicesystem. Det kräver ett ökat politiskt inflytande. Under de senaste åren har politiken ekonomiserats. En ökad politisk debatt och en medborgardialog eftersträvas för att kunna göra viktiga prioriteringar för den offentliga verksamheten. Fortfarande är de offentliga utgifterna för stora relaterat till Sveriges ekonomi och i internationella jämförelser. Ett sätt att göra samhällsekonomiska vinster är att nyttja de resurser som används bättre.

Vad är politik?

I litteraturen kan fyra definitioner av politikbegreppet identifieras; en institutionell, en funktionell, en innehållslig samt en processorienterad definition (Montin 1996). Den första är en institutionell definition som innebär att politik anses vara det som politiker gör. Politikbegreppet används för att beteckna aktiviteter som är knutna till det offentliga. Den andra är en funktionell definition som har med politisk styrning, auktoritet och maktutövning att göra. Makt och auktoritet kan ses som instrument för att uppnå vissa mål. Politik är då en funktionell styrelseform. Den tredje är en innehållslig definition, där politik är att påverka människors levnadsförhållanden. Det handlar då om att definiera behov och problem och används för att prioritera och fördela resurser.

Den fjärde är en processororienterad definition som innebär att politik är att hantera konflikter i samhället. Politiska institutioner har att ta hand om konflikterna och finna acceptabla kompromisser. De fyra definitionerna utesluter inte utan kompletterar varandra, och de finns alla representerade bland de intervjuade.

De intervjuade menar att mycket är politik, men inte nödvändigtvis partipolitik. Politik beskrivs som sakfrågor, vilka politikerna kan ha olika uppfattningar om. Politik handlar också om ideologier och partipolitik. De intervjuade anser inte att det finns partipolitik i försöksområdena. Flera menar att politik inte alltid finns inom det politiska systemet. Politik sker överallt i samhället. En av de största uppgifterna politikerna har är att definiera behov och problem och sedan skapa en organisering efter dessa behov. Politik i försöksområden kan sägas utgöra främst en innehållsmässig definition, även om andra definitioner också lyfts fram, särskilt den institutionella och processororienterade. För de intervjuade handlar politik primärt om att identifiera och prioritera behov.

Identifiera behov

De intervjuade politikerna anser sig ha god kännedom om olika levnadsförhållanden hos befolkningen. Politiker som inte bor i den kommun eller kommundel de verkar i anser att de får vända sig till sina kollegor i försöksverksamheten för att erhålla information. Jämförs de olika försöksområdena, anger de intervjuade på Gotland att de har mycket god kännedom om befolkningens behov. I Grästorpsborna är situationen annorlunda genom att de som inte bor i kommunen anger att de inte känner till Grästorpsborna ännu. På Hisingen anser politikerna att befolkningens behov överensstämmer med de behov som finns i totala Göteborg, vilket de känner väl till. I Finspång anser de som bor i kommunen att de har god kännedom om behov, medan de som inte bor där är mer tveksamma. När försöket introducerades i Stenungsund var politikerna mer tveksamma till kännedom om behov. De menade att de kände medborgarna utifrån den erfarenhet de hade i sina tidigare uppdrag men ansåg sig inte ha kännedom utifrån en helhetsbild. Politikerna i Hyllie anser att de i stadsdelsfullmäktige har god kännedom om Hylliebornas behov kopplat till de områden som försöksverksamheten avser. De personer som

kommer från sjukvården och försäkringskassan har Malmö stad som sitt område. Hyllie anses vara ett snitt av Malmös befolkningsstruktur, vilket gör att även de anser sig ha god kännedom om behov.

Också de intervjuade i Laholm anser sig ha god kännedom om medborgarnas behov. De menar att Laholm är en sådan liten kommun att politikerna känner befolkningen. Till sin hjälp anser de sig ha anställda, men informationen kommer också från partikamrater och andra politiker. Politiker som inte bor i den kommun eller kommunedel de verkar i som politiker, anser att de får vända sig till sina kollegor i försöksverksamheten för att erhålla information. När det gäller Haninge är bilden något annorlunda. Här är politikerna mer osäkra på vilka behov som finns. Samrådsorganet initierade tidigt en inventering av behovet med hjälp av arbetsgrupper. Inventeringen är ännu inte färdig. Som politiker får de huvudsakligen sin information via tjänstemän. En del information erhåller de också genom det kontaktpolitikersystem som finns.

När det gäller kontakterna med befolkningen anger de intervjuade i Haninge, på Hisingen och i Hyllie att det framför allt är vid missnöje som medborgarna vänder sig till politikerna. I Hyllie finns dessutom mer direktkontakt med olika patienter, klienter m.m. Det nya ledningsorganet anses inte vara känt av medborgarna, och därför menar de intervjuade att om de har kontakt med någon från befolkningen handlar den kontakten om att de är kända som politiker från andra uppdrag.

De intervjuade i försöksområdena anser att de viktigaste informationskällorna för att skapa ett brett underlag om befolkningens behov är anställda, chefer, forskare och medborgare själva. De menar att det sedan är politikernas uppgift att omvandla denna information till behov. De intervjuade tror att det i storstäder är svårare med politisk styrning, eftersom olika yrkesgrupper och deras chefer är mycket starka där. Den politiska styrningen anses därför annorlunda i SOCSAM. Enligt flera av politikerna på Hisingen, i Haninge och i Hyllie går det inte i storstadsregionerna att ha den närhet mellan politiker och chefer som finns på mindre orter. En distans eftersträvas istället, där respektive roller tydliggörs. Politikerna anser där att deras viktigaste uppgift är att ge samarbetet och samverkan legitimitet eller snarare acceptans. Sedan måste samarbete och samverkan ske på lokala initiativ. På Gotland, i Hyllie, på Hisingen och i Haninge anser politikerna sig inte ha uppgiften att identifiera behov. Å andra sidan anger de att för att kunna prioritera inom

vilka områden de ska satsa resurser för samarbete och samverkan, behövs kännedom om olika behovsgrupper. Den kännedomen anser politikerna att de andra nämnderna måste identifiera.

I Grästorps, Finspång, Laholm och Stenungsund skiljer sig bilden. Där anger de intervjuade att de har ett tydligt krav på sig att skapa kontakter med medborgarna och själva identifiera behov. De har inte bara ansvaret för att skapa samarbete och samverkan utan också för vad som sker inom det område som beställarförbundet är ansvarigt för. Nedan redovisas källor för information - se tabell 5.

Tabell 5 Betydelsen av olika informationskällor för kännedom och kunskap om levnadsförhållanden, behov och problem inom ledningsorganets ansvarsområde (procent)

| | Mycket stor betydelse | Ganska stor betydelse | Ganska liten betydelse | Ingen betydelse | Vet ej | Radprocent | N |
|--|-----------------------|-----------------------|------------------------|-----------------|--------|------------|----|
| Massmedier | 37 | 34 | 44 | 14 | 1 | 100 | 98 |
| Tjänstemän i ledningsorganets kansli | 34 | 53 | 6 | 2 | 5 | 100 | 99 |
| Enskilda medborgare | 20 | 42 | 29 | 7 | 2 | 100 | 97 |
| Brukar- eller patientorganisationer | 20 | 40 | 26 | 9 | 5 | 100 | 98 |
| Övrig personal hos utförarna | 18 | 45 | 28 | 4 | 5 | 100 | 96 |
| Chefer och arbetsledare hos olika utförare | 16 | 60 | 18 | 2 | 4 | 100 | 97 |
| Enskilda ledamöter i ledningsorganet | 13 | 56 | 24 | 3 | 4 | 100 | 96 |
| Vänner och grannar | 13 | 46 | 24 | 11 | 6 | 100 | 97 |
| Civilt arbete | 11 | 40 | 25 | 20 | 4 | 100 | 92 |
| Lokala partiorganisationer | 10 | 51 | 27 | 11 | 1 | 100 | 97 |
| Professionella intresseorganisationer | 10 | 36 | 37 | 6 | 11 | 100 | 95 |
| Enskilda forskare eller forskningsresultat | 7 | 41 | 33 | 9 | 10 | 100 | 96 |

Enligt de intervjuade skapas i försöksverksamheten en tydlighet i att behov ska vara utgångspunkten för prioriteringar och inte de olika organisationerna. Flera menar att de nu får möjlighet att vara politiker

utifrån ett helhetstänkande istället för som tidigare sektorsbevakande. Att dessutom erhålla möjligheten att öppna upp mellan myndigheter gör det än mer intressant, men svårt. En av de intervjuade i Haninge uttrycker sig enligt följande:

”Att vara politiker är för mig att öppna upp vårt välfördssystem för att den enskilde ska kunna verka mer oberoende av organisationernas mål. Vilka individer bryr sig om vilka organisationer vi har? Det måste ändå vara min uppgift som politiker att värna om medborgarna och inte om organisationerna. Vad är det som säger att organisationerna ska se ut som idag på sikt? För att förändra behöver jag medborgarnas kunskap ofiltrerad av organisationerna.”

När det gäller kontakterna med befolkningen anger de intervjuade att det framför allt är vid missnöje som medborgarna vänder sig till politikerna. I Laholm, Stenungsund, Grästorp och Finspång menar politikerna att det är väsentligt att på olika sätt själv göra sig känd som politiker i det nya ledningsorganet, medan de vare sig på Gotland eller på Hisingen har den avsikten. När medborgarna där vänder sig till en politiker är det sedan han eller hon som får kanalisera frågeställningen dit där den hör hemma.

Enligt de intervjuade innebär samarbete och samverkan att de får ett bredare underlag från flera utförare om befolkningens behov. Dessutom skapas en tydlighet i att behov ska vara utgångspunkten för prioriteringar och inte de olika organisationerna. Några menar att tidigare doldes det egentliga behovet genom att olika professionella enbart såg till sin verksamhets behov. En intervjuperson i Grästorpsnämnden säger:

”Hur kan egentligen en läkare veta att min sjukdom beror på att jag har ont i ryggen, när det kanske handlar om att jag har ont i själen för att jag är arbetslös? Vad är då egentligen behovet? Har inte läkaren skyldighet att se till hela människan och försöka koppla in andra professionella?”

Mål och prioritering

De intervjuade anser att ledningsorganets ansvarsområden inte handlar om partipolitik. De målgrupper som identifieras har politikerna tidigt kommit överens om. Det är ofta olika professionella grupper som därefter hjälper politikerna att identifiera behov inom dessa grupper.

Vilka resurser som ska fördelas på vilka grupper blir enligt de intervjuade en politisk fråga i Grästorp, Laholm, Finspång och Stenungsund. På Gotland, i Hyllie, Haninge och Hisingen handlar i stället politik om vilka samarbets- och samverkansidéer som ska prioriteras för vilka grupper. Det senare gäller också för Grästorp, men där är ansvaret bredare.

Enligt de intervjuade i Grästorp deltar olika chefer och professionella vid prioriteringsdiskussioner och formulering av mål. När väl beslutet ska fattas anger de intervjuade att politikerna är ansvariga, men det är sällan de har en egen linje som de för fram. Den enda partiskiljande linjen som de intervjuade beskriver är olika åsikter om huruvida projektet ska ha privata alternativ. Idag är de intervjuade också överens i den frågan oavsett politisk partifärg. De viktigaste grupperna och de behov som prioriteras inom kommunen anges vara arbetslösa och långtids-sjukskrivna. Därför menar de flesta att också företagarna och skolan är viktiga samarbetspartner. Några lyfter också fram de äldre och handikappade som viktiga målgrupper. För de handikappade anses det särskilt viktigt att de också ska erhålla meningsfull sysselsättning.

På Gotland har arbetslösheten lyfts fram som ett väsentligt problem. Men än viktigare anses hälsoperspektivet vara. På Gotland har hälsofrågorna studerats i olika perspektiv, bland annat kvinnors hälsa. Sysselsättning är en viktig påverkansfaktor, men också andra faktorer t.ex. typ av arbetsplatser och miljö påverkar. Förebyggande sjukvård anses väsentligt. Inte heller på Gotland menar politikerna att de prioriteringar de gör handlar om partipolitik, men däremot om politik. Det är väsentligt att politikerna gör prioriteringar, när det handlar om att fördela resurser på olika behovsgrupper. Två av de intervjuade säger att politik också skapas av andra än politiker, särskilt av de professionella. En intervju-person från Gotland uttrycker sig;

"Jag undrar ibland hur mycket jag påverkar i mina prioriteringar. Det är mycket svårt att säga nej. När ett förslag som är berett presenteras av ledningsgruppen är det svårt att ha en annan åsikt. Det händer nästan aldrig att vi politiker säger nej till ett förslag. Jag tror att vi måste bli mycket mer aktiva. Enda sättet för mig att påverka det är att göra partipolitik av det, vilket sannerligen inte ska behövas."

Också på Hisingen är politikerna tveksamma när det gäller partipolitik, och om det skiljer sig i åsikter om mål och prioriteringar. Den målgrupp som prioriteras är mellan 16 och 64 år. Det har varit ett politiskt beslut, men knappast partipolitiskt. Verksamhetsplanen som anger samverkansmål och mål för försöksverksamheten bygger också på ett politiskt beslut, men planen är även väl beredd och förankrad underifrån. Den partipolitik som finns i Göteborg, enligt flertalet av de intervjuade, finns i fullmäktige och i samband med budget. Där anges vilka områden och grupper politikerna vill prioritera. I fullmäktige skiljer det sig också mellan olika partier, medan politikerna i beställarförbundet inte anser att det finns några partiskiljande frågor. Samverkan är ett medel för att nå vinster för både den enskilde och det offentliga, och politikerna är överens om vilka dessa enskilda är, såsom långtidssjukskrivna, arbetslösa och missbrukare. Skiljelinjen kan, enligt de intervjuade, eventuellt komma att handla om hur de använder de resurser som frigörs inom det offentliga systemet. Flera menar att beställarförbundet enbart har till uppgift att få igång samverkan. När det väl har skett kan beställarförbundet läggas ned. Förbundet anser sig ha uppgiften att skapa legitimitet för att visa att det är tillåtet att samverka.

I Finspång anger politikerna att partipolitik idag inte finns, men samtidigt vill de öppna upp för sådana diskussioner i framtiden. De menar att olika åsikter om hur frågor ska prioriteras måste få synas och diskuteras i de olika partierna. Samtidigt varnar några för en partipolitisering. En intervjuperson i Finspång hävdar:

”Vi får i framtiden inte hamna i partipolitiskt käbbel. Det gynnar inte de enskilda individerna som behöver stöd och hjälp. Det är viktigare att vi löser det bra för dem. Sen må vi ha olika uppfattningar om hur vi ska lösa arbetslösheten. Tänk om vi kunde skilja ideologiska och nationella ställningstaganden från lokala lösningar inom arbetsmarknadsområdet.”

Den viktigaste frågan som politikerna lyfter fram i Finspång är arbetslösheten, därefter kommer långtidssjukskrivningar och slutligen missbruksproblem som viktiga problemområden.

I Stenungsund fanns i projektets inledning en partiskiljande diskussion om huruvida de skulle uppmuntra konkurrens. Genom beställarförbundsorganisationen såg de borgerliga möjlighet att upphandla olika verksamheter i konkurrens med privata alternativ. Socialdemokraterna var mer tveksamma till konkurrens. Under senare delen av försöksperioden har inte denna fråga aktualiserats. Det finns en del verksamhet som upphandlas av privata alternativ. Det har då skett i konkurrens mellan olika externa aktörer. I övrigt har det inte funnits någon partipolitik i beställarförbundet. De prioriteringar som görs är politikerna överens om. En genomgripande prioriteringsdiskussion sker en gång per år i samband med budget. Målgrupper med inriktningsmål prioriteras. I starten av försöket konkretiserade beställarförbundet dessa inriktningsmål till mer mätbara effektmål. Det skapade en omfattande turbulens bland olika utförare som kände sig ifrågasatta beträffande sin kompetens. Viktiga målgrupper idag förefaller vara personer med missbruksproblem och barn som far illa. Målgrupperna som i övrigt lyfts fram är äldre, personer med rygg-nackproblem, personer i behov av psykiskt eller psykiatriskt och socialt stöd, barn och blivande föräldrar. Också i Hyllie är politikerna tveksamma när det gäller partipolitik, och om det skiljer sig i åsikter om mål och prioriteringar. Den målgrupp som prioriteras är mellan 16 och 64 år, vilket är en följd av ett politiskt beslut, men knappast partipolitiskt. Den partipolitik som finns i Malmö bedrivs i stadsdelsfullmäktige och stadsfullmäktige. Det finns en oro för att styrgruppens agerande ska påverka politiken i stadsdelsnämnden som helhet utan att politikerna kan påverka. Idag anser kommunpolitikerna i styrgruppen att försäkringskassan har en stor påverkan också på kommunalpolitiska beslut. I styrgruppen anser politikerna att det inte

finns några partiskiljande frågor. Samarbete är ett medel för att nå vinster för den enskilde. Prioriterade grupper anges vara långtidssjukskrivna, arbetslösa och missbrukare, det är politikerna överens om.

Enligt de intervjuade i Laholm är de viktigaste grupperna med prioriterade behov arbetslösa, långtidssjukskrivna, barn som far illa och missbrukare. Några lyfter fram de fysiskt handikappade som en viktig målgrupp. För de handikappade anses det särskilt viktigt att de också ska erhålla meningsfull sysselsättning. I Laholm är samförståndspolitik tydlig. Några menar att också företagarna och skolan är viktiga samarbetspartner. Det anses väsentligt att politikerna gör prioriteringar, när det handlar om att fördela resurser mellan olika behovsgrupper. Politikerna menar att de tagit över ansvaret för socialförsäkringen, socialtjänsten och primärvården. Också arbetsmarknadsfrågorna borde enligt de intervjuade ligga lokalt. En intervjuperson i Laholm säger:

"Jag undrar ibland hur mycket jag påverkar när vi inte har möjlighet att ta över ansvar också för arbetsmarknadsfrågorna. Allt handlar ju om det idag. Enda sättet för mig att påverka är att driva min linje inom partiet eller samla hela nämnden och driva på lokalt mot den centrala nivån."

Avslutningsvis kan påpekas att försöksverksamheten inte innebär några partipolitiska skiljelinjer även om det handlar om politik. Politikernas tydligaste uppdrag är att få till stånd samverkan. Målet är att den enskilde och det offentliga ska tjäna på detta. För det ändamålet behöver politikerna prioritera vilka grupper som ska erhålla stöd. I Laholm, Grästorp, Finspång och Stenungsund blir det tydligt när politikerna ska fördela budget efter målgrupper. På Gotland, i Hyllie, i Haninge och på Hisingen handlar det om att stödja med resurser för de behovsgrupper som SOCSAM:s ledningsorgan vill prioritera för samverkan, men det är andra som prioriterar resurser för olika målgrupper. Prioriteringar av behovsgrupper sker till exempel i stadsdelsnämnderna eller sektorsnämnder.

Styrning och mobilisering av resurser

Hur uppfattar politikerna relationen till olika verksamheter och hur formas styrningen? I förgående avsnitt diskuterades politikernas uppfattning om mål och prioriteringar. Vad gör de i det nya ledningsorganet för att mobilisera resurser?

Mycket tydligt beskriver politikerna på Hisingen att de söker skapa goda exempel på samarbete runt individer och samverkan mellan enheter samt sprida kännedom om dessa. De resurser som politikerna lyft in i försöket ska fungera stimulerande för att få professionella att själva ta initiativ till samverkan. Verksamhetsansvaret politiskt ligger på stadsdelsnämnder, primärvårdsnämnd, försäkringskassans styrelse och länsarbetsnämnden. För att stimulera en omfördelning ser politikerna till att de bjuder in olika verksamhetsföreträdare för ett få en dialog, skapa nätverk, vara ute och diskutera, skapa utbildning etc. En viktig grupp för att på sikt kunna omfördela eventuella resurser är ledande politiker och tjänstemän i de berörda samverkande organisationerna. På Gotland uppfattar sig politikerna också utgöra en stimulerande faktor för samarbete och samverkan. De områden som prioriteras kommer de olika verksamheterna att informeras om. Sedan är det meningen att verksamheterna själva ska komma med idéer och mobilisera resurser för dessa områden.

Också när det gäller att mobilisera resurser är det annorlunda i Grästorp. De intervjuade anser att de har ett politiskt ansvar för verksamhet och resurser, och måste på olika sätt aktivera sig för att mobilisera resurserna för de behovsgrupper de särskilt prioriterat. Det nya innebär att de inte har arbetsgivaransvaret och därför tror de att det kommer att utvecklas andra sätt att styra. De genomför en mängd olika aktiviteter, såsom utbildning, nätverk m.m. för att skapa dels en större samverkan, dels en bättre helhetssyn för de målgrupper som prioriteras. I Finspång har politikerna en liknande uppfattning om ansvar som politikerna i Grästorp. Finspångsnämnden använder sig av programgrupper för att kartlägga olika behov. Dessa grupper har också till uppgift att hjälpa Finspångsnämnden att mobilisera och omfördela resurser. Politikerna anser att deras uppgift blir att ställa frågor och initiera nätverk. I Stenungsund har gemensamma avtal skrivits med flera utförare. Genom

att skapa dessa avtal ges förutsättningar för att i dialog med olika utförare omfördela resurser. Tidigt försökte beställarförbundet att vid avtalskrivandet omfördela resurser, vilket ledde till motsättningar mellan beställarförbundets helhetsbild och utförarnas perspektiv.

I Haninge beskriver politikerna att de söker skapa goda exempel på samarbete runt individer och samverkan mellan enheter samt sprida kännedom om dessa. De söker också inom de prioriterade områdena stimulera till SOCSAM-aktiviteter. En tydlig ambition är att låta samarbetet få växa underifrån. Samtidigt menar politikerna att de på sikt kommer att få ett större verksamhetsansvar. De påpekar tydligt att de inte kommer att skapa ett beställnings- och avtalsförhållande. Politikerna anser att detta innebär en onödig byråkrati. De har istället studerat DELTA i Göteborg och har det försöket som förebild. I Hyllie anser politikerna att deras styrmöjlighet är begränsad med avseende på den hierarkiska styrningen. Däremot anser de att de styr genom att ge legitimitet. En politiker i Hyllie uttrycker följande:

”Idag kanske jag som politiker egentligen styr mer genom att föra en dialog relaterat både till medborgare, personal och andra. Förut styrde jag genom att försöka ange vad som skulle ske, trodde jag. Efteråt har jag förstått att de som jag skulle styra ändå inte gjorde som jag ville. Nu använder jag mer mjuka värden än hårda, mätbara värden i min viljeinriktning. Jag behöver inte heller följa linjevägen, som är ett hinder.”

Verksamhetsansvaret politiskt ligger på stadsdelsnämnder, primärvårdsnämnd, försäkringskassans styrelse och länsarbetsnämnden. För att stimulera omfördelning av resurser ser politikerna till att de bjuder in olika verksamhetsföreträdare för att få en dialog, skapa nätverk, vara ute och diskutera, skapa utbildning etc. Sedan är det meningen att verksamheterna själva ska komma med idéer och mobilisera resurser

Också när det gäller att mobilisera resurser skiljer sig Laholm från de övriga verksamheterna. De intervjuade anser att de har ett politiskt ansvar för verksamhet och resurser, och de måste också på olika sätt aktivera sig för att mobilisera resurserna för de behovsgrupper de särskilt prioriterat. Det nya innebär att de inte har arbetsgivaransvaret och därför tror de att det kommer att utvecklas andra sätt att styra på. Politikerna anser att deras uppgift blir att ställa frågor och initiera nätverk. Gemensamma avtal

ska på sikt skrivas med flera utförare. Samtliga intervjuade menar att den politiska styrningen är annorlunda än i traditionella politiska uppdrag. Hälften anser att den kommer att öka, fast den kommer att ske i andra former. I Laholm finns ambitionen att på sikt inrätta medborgarkontor.

Samtliga intervjuade menar att den politiska styrningen är annorlunda än i traditionella politiska uppdrag. Hälften anser att den politiska styrningen kommer att öka, fast den kommer att ske i andra former. En intervjuperson i DELTA-nämnden uttrycker det enligt följande:

"I den traditionella förvaltningsorganisationen bygger styrningen på ett hierarkiskt system där någon i toppen anger vad de i botten ska göra och så finns det ett antal led däremellan. Det går inte att tro att man i dagens situation kan styra uppifrån och ner. Det måste finnas ett stort utrymme också för påverkan från andra. Egentligen tror jag att vi kommer att styra mer genom att vi får alla kort på bordet och ges möjlighet att se en vidare helhet. Det går inte att dölja sig bakom hierarkier."

De intervjuade i de olika försöksområdena har skilda åsikter om vikten av att ha kontakt med specialister och chefer. I Grästorps anser de att olika verksamhetsföreträdare är en viktig kontaktyta. Projektgruppen, som utgörs av cheferna från de berörda verksamheterna, deltar på Grästorpsnämndens sammanträden. På Gotland och på Hisingen är cheferna inte närvarande på sammanträdena, däremot bereds ärendena av cheferna för de olika verksamheterna före sammanträdet. På Gotland anger de intervjuade att deras kontakter med olika professionella sker regelbundet, men inte kopplat till uppdraget i försöksverksamheten. Politikerna deltar inte när tjänstemännen bereder olika ärenden. På Hisingen har också flera av politikerna ytterligare kontakter med olika specialister från berörda verksamheter. Det sker då antingen genom att specialisterna bjuds in till sammanträdena eller genom att politikerna träffar dem i andra politiska uppdrag som de har, till exempel som stadsdelspolitiker. I Hyllie och Haninge deltar ibland också andra chefer. I Laholm är cheferna inte närvarande på sammanträdena, utan där är avsikten att vara mer fri relaterat till verksamhetscheferna, men politikerna påpekar vikten av en dialog. De lyfter fram erfarenheter från Stenungsund som ett oroande exempel, där det inte fanns någon koppling eller dialog mellan beställarförbundet och verksamhetscheferna. I Hyllie och Laholm har

också flera av politikerna ytterligare kontakter med specialister från berörda verksamheter antingen genom att specialisterna bjuds in till sammanträdena eller genom att politikerna träffar dem. I Hyllie handlar det mer om enskilda individer, medan det i Laholm finns en bredare medborgarkontakt, där medborgarkontor är en viktig del.

Sammanfattningsvis tror de intervjuade att den politiska styrningen och det sätt på vilket de i framtiden mobiliserar resurser kommer att se annorlunda ut. Riktigt hur det blir har de svårt att säga. Det som är gemensamt är att de vet att de inte har ett arbetsgivaransvar. De måste styra genom att skapa samverkan, via nätverk mellan organisationer utifrån behov, i stället för som tidigare via budget och plan inom ett verksamhetsområde.

Samtliga intervjuade menar att den politiska styrningen är annorlunda än i traditionella politiska uppdrag. Hälften anser att den politiska styrningen kommer att öka, fast den kommer att ske i andra former. De intervjuade i försöksområdena har olika åsikter om vikten av att ha kontakt med specialister och chefer. I Laholm och Grästorps anser de att olika verksamhetsföreträdare är en viktig kontaktyta. På Gotland och på Hisingen bereds ärendena av cheferna för de olika verksamheterna före sammanträdet. De intervjuade tror att den politiska styrningen kommer att se annorlunda ut. Riktigt hur det blir har de svårt att säga. Det som är gemensamt är att de vet att de inte har ett arbetsgivaransvar. De måste styra genom att skapa samarbete och samverkan, via nätverk mellan organisationer utifrån behov, i stället för som tidigare via budget och plan inom ett verksamhetsområde.

I enkäten ställdes en fråga om samverkan och styrning, se tabell 6. En fjärdedel av de svarande anser sig ha svårt att bedöma om samverkan medför att den politiska styrningen ökar. Av dem som svarat på enkäten anser lika många att samverkan medför att den politiska styrningen ökar som att den inte gör det. Den politiska styrningen anses inte heller bli otydlig, och samverkan ger inte heller mindre behov av styrning. Vid intervjuerna framkommer en osäkerhet om vad som menas med styrning. En del associerar den med hierarkisk styrning och anser då att denna minskar medan andra associerar den med styrning mot behov horisontellt utan koppling till hierarkier och de anser då att styrningen ökar.

Tabell 6 Samverkan och styrning (procent).

| | Instämmer helt och hållet | Instämmer i stort sett | I stort sett motsatt åsikt | Helt och hållet motsatt åsikt | Ej svar/kan ej bedöma | Radprocent | N |
|--|---------------------------|------------------------|----------------------------|-------------------------------|-----------------------|------------|-----|
| Samverkan medför att den politiska styrningen ökar | 5 | 33 | 31 | 7 | 24 | 100 | 100 |
| Samverkan ger mindre behov av styrning | 4 | 23 | 36 | 24 | 13 | 100 | 101 |
| Samverkan medför att den politiska styrningen blir otydlig | 2 | 19 | 36 | 26 | 17 | 100 | 98 |

Skapa samverkan det viktigaste

Det viktigaste uppdraget som politikerna har är att skapa samverkan. Vilken påverkansmöjlighet har de att skapa samverkan och nyttjar de sin möjlighet? Vad tror de om förutsättningarna för samverkan och hur samverkar olika enheter idag? De intervjuade anser att handläggare idag samarbetar och har en vilja att göra det, men det finns mycket mer att utveckla. Omfattningen ökar, men det finns en osäkerhet om hur djup denna samverkan egentligen är. Det största motståndet anser de intervjuade finns på mellanchefsnivå, och därför försöker politikerna på olika sätt att knyta upp denna grupp i nätverk och andra grupper. Ett annat motstånd finns hos politikerna i olika politiska organ hos huvudmännen. Däremot anges att de politiska ledningarna hos huvudmännen är positiva till samverkan.

Det är svårt att göra några faktiska uttalanden om omfattningen av samarbete för olika grupper. De intervjuade anger att de har svårt att veta hur det ser ut idag. Däremot anser de att det är lättare att uttala sig om intresset av att samverka. De intervjuade anger att ett av de motiv som fanns till att delta i försöksverksamheten var att det redan idag finns en omfattande samverkan, hur omfattande kan de inte uttala sig om. I tabell 7, redovisas enkätsvaren av intresset att samverka. Här framkommer att det största intresset anses finnas hos politikerna.

Tabell 7 Utrymme för samverka (procent).

| | Instämmer helt och hället | Instäm-mer i stort sett | I stort sett motsatt åsikt | Helt och hället motsatt åsikt | Ej svar/kan ej bedöma | Radpro cent | N |
|---|---------------------------------|----------------------------|----------------------------------|--|--------------------------|----------------|-----|
| Intresse av att samverka hos politiker | 44 | 49 | 4 | | 3 | 100 | 104 |
| Intresse av att samverka hos chefer | 27 | 52 | 7 | 2 | 12 | 100 | 101 |
| Intresse av att samverka hos specialister | 21 | 45 | 12 | 3 | 19 | 100 | 99 |
| Samverkan skapar lojalitetskonflikter | 5 | 36 | 31 | 12 | 16 | 100 | 98 |

Enkätsvaren visar att intresset hos chefer av att samverka är något mindre i Hyllie och på Hisingen. I Finspång och Laholm visar enkäten att specialisterna har ett mindre intresse. Politikernas intresse är något lägre på Gotland och i Hyllie. Särskilt i Stenungsund, i Hyllie och i Finspång finns lojalitetskonflikter.

Idag anser fler än hälften att de har stor möjlighet att påverka och anser också att de utnyttjar denna påverkansmöjlighet. I enkäten har de svarande också bedömt vilka det är som idag samverkar. De anser att det främst är chefer, arbetsgrupper och handläggare som samverkar, men samtidigt är det många som anger att de idag inte vet omfattningen av samverkan. De svarande förefaller inte heller nöjda med den samverkan som sker mellan politiska ledningar och politiker från andra huvudmän.

De intervjuade anser att handläggare idag samarbetar och har en vilja att göra det, men det handlar enligt dem alldeles för mycket om handläggarnas godtycke. Det finns mycket mer att utveckla. Cheferna hos de olika huvudmännen har också en vilja att samverka. Det största motståndet anser de intervjuade finns på mellanchefsnivå och därför försöker politikerna på olika sätt knyta upp denna grupp i nätverk och grupper. Ett annat motstånd finns hos politikerna i olika politiska organ hos huvudmännen, till exempel stadsdelsnämnder, socialnämnder eller vårdnämnder. Däremot anges att de politiska ledningarna hos huvudmännen är positiva till samverkan.

De intervjuade anser att det handlar alldeles för mycket om handläggarnas egen ambition, när samarbete sker. Beställarförbundets tjänstemän har en mycket viktig uppgift att stimulera samarbete mellan olika handläggare. På Hisingen, i Haninge, Hyllie läggs ett stort ansvar på cheferna som medverkar i olika aktiviteter. De ska ta ett ansvar för att handläggare samarbetar.

Den största svårigheten i försöken handlar om att få en koppling mellan samsarbetsaktiviteter på handläggarnivå, samverka mellan chefer samt samordning på politisk nivå. Ofta finns ett vakuum mellan några av dessa nivåer. De flesta cheferna hos de olika huvudmännen har också en vilja att samverka. Det största motståndet anser de intervjuade finns på mellanchefsnivå och därför försöker politikerna på olika sätt knyta upp denna grupp i nätverk och andra grupper. Ett annat motstånd finns hos politikerna i olika politiska organ hos huvudmännen, till exempel stadsdelsnämnder, socialnämnder eller vårdnämnder. Däremot anges de politiska ledningarna hos huvudmännen vara positiva till samverkan.

Det är svårt att göra några faktiska uttalanden om omfattningen av samarbete för olika grupper, mot bakgrund av att försöksverksamheten nyligen startat. De intervjuade anger att de har svårt att veta hur det ser ut idag. Däremot anser de att det är lättare att uttala sig om intresset av att samverka. De kan då framför allt uttala sig om intresset hos politiker.

Avslutningsvis kan noteras att det idag är svårt för de intervjuade politikerna att uttala sig om samverkan och samarbetets omfattning. Försöksverksamheten är relativt ny och förutsättningarna är inte helt kända hos de politiker som sitter i det nya ledningsorganet. De intervjuade anger att ett av de motiv som fanns till att delta i försöksverksamheten var att det redan idag finns en omfattande samverkan, hur omfattande kan de inte uttala sig om.

Utvärdering

De intervjuade har idag svårt att uttala sig om nyttan av olika insatser för olika behovsgrupper, och det finns inga kriterier som anger om verksamheter gör insatser som är till nytta för till exempel handikappade och missbrukare. De kriterier som idag används är prestationsmått och ekonomiska mått. De intervjuade menar att de får beskrivningar över hur

många som kommer i arbete, hur många som blir friska, ohälsotal, socialbidragsnivåer. Detta anses vara bra mått, men anger inget om nyttan av olika insatser. De intervjuade politikerna saknar beskrivningar av vad som görs och hur det har utfallit för olika grupper. Flera menar att samverkan kommer att förändra uppföljning och utvärdering. Den ekonomiska delen måste kunna beskriva samhällsekonomiskt. Prestation och kvalitet måste kunna beskriva nyttan av olika insatser för olika behovsgrupper. De intervjuade politikerna säger att de borde tänka mer kring behovsgrupper och utvärdera mot dem. De tror att försöksverksamheten kommer att underlätta detta arbetssätt. Avsikten att utveckla nyttomätning istället för produktionsmätning. Alla aktiviteter som sker ska utvärderas utifrån vilka effekter de får för individerna och om de minskar de totala kostnaderna. På Hisingen och i Haninge har utformats en speciell blankett som underlag för utvärderingen av alla aktiviteter.

Det finns en rad olika aktiviteter som de intervjuade innefattar i begreppen uppföljning och utvärdering: bland annat budgetuppföljning, bokslut, enkäter och intervjuer, kvalitetssäkring samt resultatuppföljning. Flera av politikerna menar att uppföljning och utvärdering ytterst handlar om att skapa information, som i sin förlängning ska användas till något. Syftet med informationen varierar, beroende på vem som efterfrågar den.

Tabell 8 Samverkan och utvärdering (procent).

| | Instämmer helt och hållet | Instämmer i stort sett | I stort sett motsatt åsikt | Helt och hållet motsatt åsikt | Ej svar/ kan ej bedöma | Radprocent | N |
|---|---------------------------|------------------------|----------------------------|-------------------------------|---------------------------|------------|-----|
| Kvaliteten blir bättre om samverkan ökar | 52 | 41 | - | - | 7 | 100 | 104 |
| Samverkan leder till krav på tydligare verksamhetsbeskrivningar | 51 | 35 | 6 | 2 | 6 | 100 | 105 |
| Svårare att utvärdera vid samverkan | 9 | 34 | 28 | 16 | 13 | 100 | 105 |

Det finns en tydlig begreppsförvirring när det gäller uppföljning och utvärdering. De flesta menar uppföljning oavsett om de talar om

prestation, kvantitet eller kvalitet. Någon egentlig utvärdering sker inte regelbundet. De intervjuade politikerna säger att de borde tänka mer i relation till behovsgrupper och utvärdera mot dem. De tror att försöksverksamheten kommer att underlätta detta arbetssätt.

Enkäten visar att lika stor andel anser att det blir svårare att utvärdera vid samverkan. De svarande menar att samverkan kräver tydligare verksamhetsbeskrivningar och att kvaliteten blir bättre vid samverkan – se tabell 8.

Problemformuleringsmakt i stället för organisationsmakt i Stenungsund

Stenungsund, vars försök pågått sedan 1994, har längre erfarenhet än de andra försöksområdena. Några av erfarenheterna beskrivs här, men i övrigt hänvisas till de rapporter som tagits fram inom ramen för utvärderingen av 4 S. I Stenungsund handlar politik om olika målgrupper och behovsgrupper (Fridolf 1997). Dessa är bland annat personer med missbruksproblem, äldre, personer med rygg- eller nackproblem, personer i behov av psykiskt eller psykiatriskt och socialt stöd, barn och blivande föräldrar. De målgrupper och behovsgrupper som prioriteras har samtliga politiker enats om utan några större diskussioner. Däremot har politikerna som huvudmän för målgrupperna olika åsikter om vilka medel som ska användas för att tillmötesgå behoven, till exempel om de äldre ska bo hemma eller på institution. De olika åsikterna om hur behov ska tillmötesgå kan inte alltid hänföras till partipolitik utan snarare har de med personliga kontaktytor, civilt arbete, erfarenheter m.m. att göra. Under försöksperioden har det blivit partipolitisk diskussion i en fråga; konkurrensutsättning av de offentliga utförarna. Det var tidigt i försöket som denna partipolitiska diskussion uppkom. Det var också i en tid av konkurrensutsättning i andra kommuner. Diskussionen uppkom i samband med valet 1994.

Den främsta uppgiften politikerna i beställarförbundet har är att definiera behov och problem och sedan skapa en organisering efter dessa behov. Politikerna kan sägas ha en god kännedom om var, hur och varför samarbete och samverkan sker. De intervjuade beskriver med rika detaljer hur samarbete sker och vilka behov som finns hos olika målgrupper i

Stenungsund. Intervjuerna och observationerna visar att ju större kunskap politikerna får om medborgarnas behov desto större osäkerhet anser de råder kring 'rätt' insatser. Kunskapsflödet anses vara oändligt. Det svåra anses vara att sälla i informationsflödet.

Ett tidigt önskemål från beställarförbundet var att kännedomen om befolkningens behov i första hand skulle komma från yttre aktörer, och för att markera detta starka önskemål om att hämta kunskap från yttre aktörer tog politikerna avstånd från olika utförare. Idag har ambitionen förändrats, inte genom att politikerna låter sig styras av utförarna, utan genom att de anser att de har något gemensamt med olika specialister som samarbetar; nämligen kunskapen om befolkningens behov. Den kunskapen vill de diskutera direkt med olika professionella, utan att gå via chefer och administratörer. Cheferna lägger ofta på organisatoriska aspekter som beställarnämndspolitikerna inte är intresserade av. Politikerna menar att de är intresserade av att samla underlag från professionella och väga det mot andra underlag, till exempel från intresseorganisationer, brukare själva, partier med mer. Kunskapen från yttre aktörer ökar något, fast marginellt, och kunskapen från professionella ökar. I det senare fallet är ambitionen att nå fotfolket. Intervjuerna visar att kunskap hämtas från många olika aktörer, inte bara från de professionella eller från medborgare utan från ett brett spektrum. Den viktiga frågan för politikerna blir att sälla i all information och skapa bra lösningar för de berörda. Tidigt i försöksverksamheten angav politikerna i beställarförbundet att de skulle utveckla breda diskussioner med olika grupper av befolkningen inför politiska ställningstaganden. Idag anger de intervjuade att tiden inte räckt till för att utveckla några mer omfattande kontakter med befolkningen. Mycket av tiden har gått åt till att lösa ekonomiska och administrativa ting.

Inom det nya ledningsorganet har särskilda ansvars- eller utvärderingsgrupper skapats. Motivet till införandet av dessa grupper anges vara att ansvarsområdet är mycket stort och att det är svårt att sätta sig in ordentligt i alla frågor. Ansvarsgrupperna ses som ett hjälpmedel att sälla i den information och kunskap som finns om olika behovsgrupper. Ett annat motiv som anges är att politikerna vill öka det politiska inflytandet. Ansvarsgrupperna kan arbeta utan tjänstemän och ska kalla in berörda professionella från olika myndigheter vid behov.

Beställarförbundet har erhållit makt genom möjligheten att identifiera

behovsgrupper och prioritera resurser. Studierna visar att det är flera som kämpar om den makten; olika professionsgrupper, huvudmännen och de politiska partierna. Politikerna i beställarförbundet och de professionella har ett gemensamt ansvar att samarbeta för att få till stånd en helhetssyn på den enskildes och hans eller hennes behov av stöd, vård, omsorg och rehabilitering under livets olika skeden. När politikerna hamnar i rollen att hålla ihop verksamhet, budget och organisation ökar svårigheten till samarbete. Det ekonomiska eller administrativa kravet blir då starkt. Detsamma gäller när de professionella blir chefer och administratörer. Det ena perspektivet, som bygger på plan, budget och struktur, benämns organisationsmakt och det andra, som bygger på kunskap om problem och behov hos befolkningen, benämns problemformuleringsmakt.

Politikerna i beställarförbundet utövar sin makt, problemformuleringsmakten, genom att sprida goda exempel och skaffa sig kunskap, dels om befolkningens behov, dels om samarbete. Deras roll består mycket av att sammanföra olika aktörer för ökad integrering. Deras viktigaste funktion anges vara att skapa samarbete mellan professionella och lokala politiker, det vill säga i botten på organisationerna. Beställarnämndspolitikerna anger att de aktar sig för att hamna i de etablerade strukturerna. De utövar inte sin makt utifrån strukturerna och organisationerna utan utifrån makten över problemformuleringen. För det ändamålet anger de att de är beroende av olika professionella.

Den gemensamma grundsynen som präglar 4 S är att skapa samarbete för individens bästa. Genom att politikerna hela tiden kommunicerar kravet på samarbete och tydliggör vad de menar har integrering skett inom flera olika områden. Ett gemensamt begrepp som används är 'för vem' (jmf Hjern 1992). Begreppet står för den grundsyn som präglar försöket som utgår från individer med olika behov och inte utifrån organisationer, professioner m.m.

Förtroende verkar vara ett nyckelord. Eftersom både politiker, chefer och professionella har svårt att visa på nyttan av olika insatser, bygger utvärdering på dialog. I ledningsorganet lyfter alla fram vikten av utvärdering, men de flesta av de intervjuade anser att det underlag de får från olika organisationer är svårbegripligt, inte säger något om kvaliteten eller i någon större utsträckning beskriver hur olika målgruppers behov tillgodosetts. Idag anser sig politikerna inte få ett tillräckligt bra underlag från olika utförare för att kunna bedöma kvalitet och utvärdera. Det

material som politikerna får utgörs ofta av statistik och nyckeltal, som handlar om värdköer, väntetider, antal besök och huruvida patienter är nöjda. Material om nyttan av insatser som görs för olika målgrupper, behovsgrupper eller 'för vem'-grupper saknas. Däremot anger flera att de från några samverkande parter, till exempel när det gäller barnhabilitering, barn i riskzonen och personer med missbruk, erhållit muntliga redovisningar. Tack vare den genomgången har flera av politikerna kunnat prioritera om och utveckla olika målgrupper. Den lokala utvärderingen påverkar också politikernas prioriteringar inom olika målgrupper eller 'för vem'-grupper. Flera av politikerna menar att denna typ av utvärdering borde de professionella själva kunna göra utan att hamna i problemet med att bevaka sin organisation. Flera tror också att detta kommer att ske ju mer samarbete och samverkan utvecklas. De anger att det idag finns verksamhetsföreträdare som bevakar sin egen organisation och sin egen budget, utan att ta hänsyn till vad andra organisationer gör för samma grupper och individer. Därför behövs det en utomstående part. Att skapa denna typ av utvärdering anges som en viktig uppgift för politikerna, men flera av dem menar att de också självständigt måste skapa sig ett underlag för olika behov och problem hos befolkningen.

Under de år som försöksverksamheten pågått har politikerna ändrat sitt budskap om att samarbete mellan handläggare och samverkan på ledningsnivå ska ske. I försökets inledning var budskapet annorlunda, på så sätt att politikerna också beskrev hur de avsåg att olika professionella och ledarna skulle samarbeta och samverka. Det skapade en stor turbulens och mycket kraft gick åt till att försöka bevara och stabilisera. En viktig uppgift hos politikerna var inledningsvis också att styra genom avtal. Därför lades mycket tid ner på att lära sig upphandling, avtal, juridik och målformulering. Under slutet av 1995 var nästa steg att försöka skriva avtal kring målgrupper i stället för kring de enskilda organisationerna, för att därigenom skapa samarbete och samverkan också kring ekonomiska resurser. Först 1998 skrivs i flera fall avtal med målgrupper för samtliga berörda organisationer gemensamt. Det svåra anses vara att få organisationerna att tillsammans komma överens om sin del av budgeten i det gemensamma avtalet.

Under 1996 ändrades fokus från avtal till dialog. Kanske är det dialogen som öppnat upp för gemensamma avtal, då den har blivit väsentlig för att

få ett annat underlag än ekonomi, prestation och produktivitet. Viktigt har blivit att skapa ett underlag som visar på nyttan av insatser för olika målgrupper. Det anses mycket svårt att via traditionella styrmetoder styra olika professioner. Hur ska politikerna kunna mäta om samverkan har skett, och om den har varit till nytta för olika målgrupper? Politikerna vill veta om människor i Stenungsund blir och mår bättre.

En grundläggande förutsättning för att bibehålla den politiska styrningen av verksamheten förefaller vara att den utvärderas. I beställarförbundet utvecklas nya former av styrning. Genom att synliggöra för andra vad som anses vara bra verksamhet, blir den politiska styrningen mer av dialog och horisontellt mäklari, snarare än att uppifrån ge order och styra hierarkiskt, det vill säga uppifrån och ner.

Att som politiker bli synlig anses väsentligt. Att kunna skapa arenor där politikerna lyssnar och sätter sig in i olika människors situation sker alltför sällan enligt de intervjuade. En av politikernas viktigaste uppgifter är att skapa en uppfattning om andra människors 'kartor'. Kartorna formas av upplevelser, bakgrund och erfarenhet. Dialog är ett aktivt lyssnande, som många politiker i beställarförbundet önskar mer tid till. För att nå resultat i politiken skapas generaliseringar, ofta utan grund.

Samarbete, men inte samverkan, har ökat i Stenungsund

I inledningen av rapporten lyftes tre nivåer av integrering fram: samarbete på operativ nivå, samverkan på ledningsnivå och samordning på politisk nivå. Att studera hur dessa nivåer är relaterade till varandra och om den ena nivån förutsätter integrering på en annan nivå är intressant. Genom finansiell samordning i Stenungsund är ambitionen att öka samarbetet på den operativa nivån. Kräver det också samverkan på ledningsnivå? Vilken betydelse har samordning på politisk nivå för samverkan och samarbetet?

Försöksverksamheten i Stenungsund hamnade åtminstone inledningsvis i en strukturell fas, då sociala strukturer bröts upp och nya skapades. Det är kraven på samarbete mellan handläggarna och på att de organiserar sig efter behovsgrupper som politikerna diskuterar. Samtidigt betonas vikten av att också samverkan mellan enheter utvecklas, och att chefer och arbetsledare aktivt stödjer och markerar samarbetet. Det har visat sig att det är svårt att skapa samarbete om inte chefer på olika nivåer

stödjer detta (Fridolf 1998). Idag anses samarbetet ha ökat kraftigt. Politikerna i beställarförbundet anses ha haft stor betydelse för detta samarbete. Huvudmännen har i sin viljeyttring betonat och lyft fram samarbete som ett krav.

Samarbetet skulle kunna utvecklas mycket mer om de administrativa system som finns i huvudmannorganisationerna kunde förändras. Dessa anses utgöra hinder för samarbete. Politikerna har ett gemensamt intresse med de professionella, och information tolkas ibland olika, när den ska vandra i olika mellanled, särskilt administrativa sådana. Samtidigt finns det en risk för att cheferna kan uppfatta det som att politikerna går förbi dem.

Att 4 S är känt hos alla berörda är tydligt, men det är inte alla som gillar det. 4 S anses av flera vara syndabocken för kommunens dåliga ekonomi. Kommunens ledande politiker och tjänstemän har dock tagit på sig uppgiften att argumentera för att så inte är fallet. De menar, att kommunen hade haft ännu sämre ekonomi om inte försöksverksamheten hade funnits. Det förs även en diskussion om vems helhet som ska avgöra hur frågor löses. Det är i samband med denna diskussion som konflikter mellan beställarförbund och huvudmännen uppstått. Klimatet hårdnade under 1996 för att i slutet på året och under 1997 mjukna. När huvudmännens politiker och beställarförbundets politiker inte är överens uppfattas samarbete och samverkan avta. Att politikerna är överens förefaller vara väsentligt för samverkan på ledningsnivå och samarbete mellan handläggare.

Samarbetet upplevs ha ökat kraftigt under det senaste året (Fridolf 1998). En viktig fråga är om samarbetet skulle ha utvecklats utan det nya ledningsorganet. Genomgående anses beställarförbundet ha haft en stor påverkan på att skapa ett ökat samarbete. Inledningsvis angavs att beställarförbundet tog på sig rollen av att styra. Efter hand har en dialog utvecklats och uppfattningen är att centralstyrningen har avtagit. Den tydlighet som fanns från början anses vara väsentlig för att skapa ett ifrågasättande av tidigare arbetsformer. Idag finns samarbete inom alla verksamhetsområden inom försöksverksamhetens ram, dock med mycket olika intensitet och djup. Samarbetet anses ha ökat genom att beställarförbundet ställt frågor om samarbete. De har också lyft fram goda exempel. Huvudmännen på högsta ledningsnivå har bidragit till att verifiera integrering som en viktig företeelse, genom att ofta tala om

samverkan och samarbete och att till samarbetsrådet också inbjuda olika professioner för att berätta om hur de samarbetar. Det sänder viktiga signaler till verksamheten.

Samtidigt menar många att försöksverksamheten nu har 'luppen på sig' och därför kanske det sker fler aktiviteter. Det finns ett annat dilemma med försöksverksamheten, och det är att myndigheter på central eller regional nivå ser om Stenungsund följer reglerna. Någon menar: "Kanske kunde man gjort mer utan att fråga".

Hur engagemanget är i varje enskilt fall när det gäller samarbete anses svårare att bedöma. Det finns både djupa samarbetsprojekt, där de inblandade aktörerna är beredda att låta andra påverka sin egen profession, och projekt som är mycket ytliga och enbart syftar till erfarenhetsutbyte. För att komma ett steg längre i försöket till ett gemensamt synsätt måste samarbetet fördjupas, det räcker inte med ett erfarenhetsutbyte för att individerna ska erhålla en bättre vård. En viktig förutsättning förefaller då vara att samverkan också sker på ledningsnivå, och den upplevs som varierande (Fridolf 1998). De flesta anser dock att samverkan på ledningsnivå mellan olika verksamhetschefer inte nått särskilt långt. Upplevelsen hos de flesta är därför att integreringsarbetet har nått en plåtå. Utan ökad samverkan på ledningsnivå går det inte att komma längre i samarbetet mellan handläggare. För att nå längre krävs nu strukturella förändringar. Med detta menas förändringar, framför allt av informella strukturer. När det gäller informella strukturer anses följande frågor viktiga; behov av utveckling av Anskar-gruppen (som består av verksamhetscheferna), den dubbla lojaliteten måste värderas (lojaliteten mot huvudmännen och mot beställarförbundet), diskussionerna om ekonomi mellan beställarförbund och huvudmännen måste få ett slut, behov av att förändra arbetsformerna (attityder och förhållningssätt) mellan utförare och beställarförbundets kansli, hinder i regelsystemet bör dokumenteras och den gemensamma grundsynen ('för vem') måste tydliggöras.

De hinder och behov i den formella strukturen som lyfts fram är en otydlig ledning i primärvården (ej geografisk utan funktionell indelning i länet), behovet av att diskutera läns- och regionsjukvårdens medverkan i försöket, att länsarbetsnämnden och arbetsförmedlingen mer formellt måste delta i försöksverksamheten, otydligheten i ansvar mellan

arbetsförmedlingsnämnden och beställarförbundet samt att beställarförbundets utredningsresurs bör vara en resurs både för beställare och utförare.

Ledarskapets betydelse för samarbete och samverkan värderas allt mer i försöket. Ledarskapet utövas av fler än de som är chefer, och det finns vissa chefer som inte alls utövar ledarskap. När verksamhet ska genomföras, budget skapas och uppföljning ske är organisationer och dess styrsystem fortfarande dominerande. Det håller emellertid på att växa fram ett interorganisatoriskt ledarskap med både chefer, projektledare och olika specialister som ledare. Denna typ av ledarskap har ännu inte funnit sina former och belönas inte, men kan identifieras genom att det utgår från behov och i stort sett bortser från organisationer. Det stödjer och uppmuntrar även olika former av samarbete och samverkan. Men ofta bestraffas dessa ledare i den organisation de är anställda. I försöket ser de idag ut att ha svårt att tydliggöra sin roll i relation till andra ledare och överordnade. De uppfattas ibland som djupa och känslomässiga, vilket inte belönas i organisationer. Det ledarskap som belönas av organisationerna utövas av de ledare som tillika är chefer och genom sin position är aktiva, tydliga och profilerar sin verksamhet. Vem är det som identifierar interorganisatoriska ledare?

En pragmatisk inställning till politik

De intervjuade menar att mycket är politik, men inte nödvändigtvis partipolitik. En av de största uppgifterna politikerna har är att definiera behov och problem och sedan skapa en organisering efter dessa behov. Politik innebär då att prioritera mellan olika grupper i samhället och att skapa resurser kring dem. Samtidigt är det inte alltid politiker som bestämmer politiken. Också andra inom de offentliga systemen, till exempel tjänstemän och intressegrupper i samhället, gör det. Vad betyder frånvaron av partipolitik i försöket? Samtidigt finns i områdena en diskussion om vilken egentlig möjlighet som finns att prioritera mellan målgrupper relaterat till vilka prioriteringar som sker hos statsmakterna? Vad gör politikerna för att skapa integrering och styra verksamheten utifrån behov och problem? Det första är att definiera behov och prioritera mellan dem. Därefter mobiliseras resurser och slutligen sker uppföljning

och utvärdering. Genomgående anser de intervjuade att det är flera som är med och skapar politik. Det finns i försöksområdena olika syn på politikernas engagemang kring att själva skaffa sig information om medborgarnas behov. På Hisingen, i Haninge, i Hyllie och Gotland kommer kunskapen om behov i större uträkning från professionella och chefer. I Stenungsund, Finspång, Grästorp och Laholm finns en tydlig ambition att politikerna själva ska utveckla kontakter med befolkningen. Det finns också olika syn på hur resurser ska mobiliseras. I Laholm och Stenungsund sker det genom beställningar och kontrakt som bygger på att en dialog om verksamheterna utvecklas. I Hyllie är det cheferna som ska komma överens innan frågor hamnar på dagordningen hos politikerna. I Haninge, på Hisingen i Grästorp, på Gotland och i Finspång mobiliseras resurser tillsammans mellan politiker och tjänstemän. Hur bedöms sedan nyttan med olika insatser? Genomgående anser politikerna att huvudmännen mäter produktionsnyckeltal som inte anger något om nyttan av olika insatser i ett helhetsperspektiv. I nedanstående tabell 9, redovisas olika områden avseende på hur politik skapas.

Tabell 9 Sammanställning över hur politik skapas.

| | Kännedom om behov | Informationskällor | Mål och prioriteringar | Utvärdering |
|-------------|--|---|--|--|
| Hisingen | Anser sig ha god kännedom, särskilt om Göteborg som helhet | Ledningsorganets kansli, enskilda ledamöter, lokala partioorganisationer | Målgrupp prioriteras av andra politiska organ, ingen partipolitik men det finns gruppmöten | Tar fram samhällsekonomiska kalkyler att värdera |
| Grästorps | Anser sig ha god kännedom, dock inte de som ej bor i Grästorps | Ledningsorganets kansli, enskilda ledamöter chefer hos utförare | Målgrupp prioriteras av Grästorpsnämnden, ingen partipolitik | Utvärderingsprojekt |
| Gotland | Anser sig ha god kännedom, nära till medborgare | Ledningsorganets kansli, enskilda ledamöter, professionella | Målgrupp prioriteras av andra politiska organ, ingen partipolitik | Svårt att värdera nyttan av olika insatser |
| Finnspång | De som bor i kommunen anser sig ha god kännedom | Ledningsorganets tjänstemän och tjänstemän i program. | Målgrupp prioriteras av Finnspångsnämnden, ingen partipolitik, men tror att det kan uppstå på sikt | Svårt att värdera nyttan av olika insatser |
| Stenungsund | Ambitionen är att kännedomen skall komma från yttre aktörer | Ledningsorganets kansli, andra ledamöter, vänner, grannar och civilt arbete | Målgrupper prioriteras av Beställarförbundet, ingen partipolitik | Utvecklat olika former för utvärdering, nyttan värderas i dialog |
| Hyllie | Anger att det är svårt att känna till behov i en storstad | Ledningsorganets kansli, patientorgan och enskilda medborgare | Målgrupp prioriteras av andra politiska organ, ingen partipolitik | Värderar nyttan genom dialog med berörda individer |
| Haninge | Anser det svårt att bedöma, flera anser sig ha dålig kännedom | Ledningsorganets kansli, brukarorganisation samt politiska partier | Målgrupp prioriteras gemensamt med andra politiska organ, ingen partipolitik men kommer på sikt | Tar fram blanketter för utvärdering |
| Laholm | Anser sig ha god kännedom, genom kontakter med medborgarna | Ledningsorganets kansli, vänner, grannar och enskilda forskare | Målgrupper prioriteras av Beställarförbundet, ingen partipolitik | Utvärderingsprojekt |

Politikerna som olja i maskineriet?

I detta avslutande kapitel lyfts centrala frågeställningar fram under rubriken "Politikerna som olja i maskineriet". Inledningsvis diskuteras om försöksverksamheten bara är ett internt organisatoriskt försök för att få olika professionella att samarbeta eller om det också är ett externt försök som innebär att politikerna ska skapa medborgarinflytande och deltagande. Sedan följer en diskussion om politik, profession och administration. Ansvar, ansvarsutkrävande och dess betydelse i försöksverksamheten värderas. Dessutom diskuteras kommunikationen och dialogen. Vidare sammanfattas politikeruppdraget utifrån vem det är som styr, om det sker en avpolitisering och om politisk styrning kan skapa integrering.

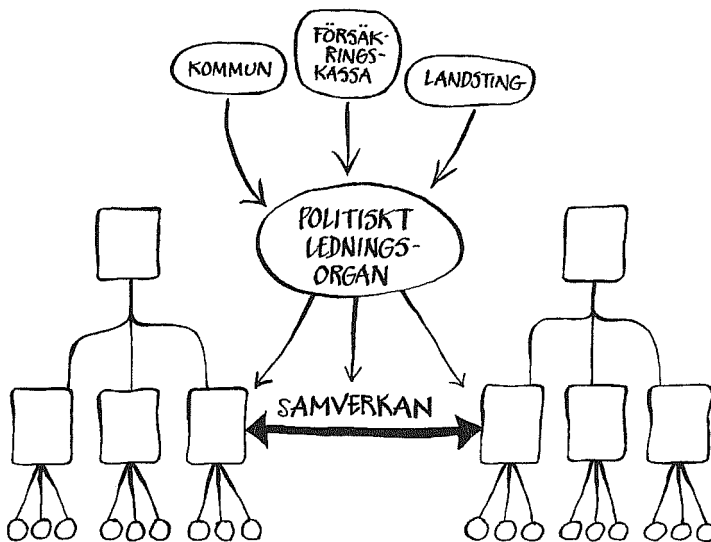
Intern eller extern försöksverksamhet?

Försöksverksamheten beskrivs både som ett internt organisatoriskt försök för att få olika professionella att samarbeta och ett externt försök, som innebär att politikerna ska skapa medborgarinflytande och deltagande. Diskussionen i försöksområdena visar att geografi och demografiska faktorer påverkar uppläggningsen. I de mindre landsortskommunerna, Grästorp och Laholm, har politikerna större närhet till medborgarna. Det gäller också Gotland. I storstadsregionerna med Göteborg, Malmö och Haninge är politikerna mer beroende av professionella. Finspång är en typisk bruksort och Stenungsund en ung nybyggarkommun. Hur påverkar försöksverksamhetens geografi och demografiska faktorer förutsättningarna för samarbete och samverkan? En fortsatt utvärdering kommer att ske i samarbete mellan Socialstyrelsen och Riksförsäkringsverket med en fortsatt analys för att fördjupa denna frågeställning.

Utifrån olika uppfattningar om politikeruppdraget skiljer sig också uppfattningen om hur politik avses att skapas. I tre av försöksområdena, Hisingen, Haninge och Hyllie, beskriver sig politikerna som samordningsinnovatörer och anser att deras viktigaste uppgift är att ge legitimitet åt professionella för att samarbeta och ledare för att samverka. I fyra försöksområden, Laholm, Stenungsund, Grästorp och Finspång, beskriver

sig politikerna som befolkningsföreträdare och ser som sin huvuduppgift att vara kanaler mellan befolkningen och olika huvudmän. I de tre senare försöken är en 'ny' politisk arena tydligast. I det åttonde försöksområdet, Gotland, beskriver sig politikerna både som samordningsinnovatörer men också som befolkningsföreträdare. Det är idag inte möjligt att göra några bedömningar huruvida vald uppläggning kommer att öka integreringen. I nedanstående figur 13 visas det nya ledningsorganet schematiskt.

Figur 13 Det nya ledningsorganet som ett politiskt inflytande för samarbete och samverkan.



I det politiska ledningsorganet utövas inflytande genom problemformulering utifrån kunskap om behov och samarbete; problemformuleringsmakt. Däremot saknar politikerna inflytande över huvudmännens plan, budget och organisation; organisationsmakt. Politikerna i det nya ledningsorganet har skaffat sig ett stort ansvar för att skapa integrering, medan de olika myndigheterna och deras politiker har ett ansvar för verkställandet. Det är inte tydligt i försöket vem som har ansvar för prioriteringar; om det är politiker eller professionella, om det är ledningsorganet eller myndigheternas politiska organ. Hos myndigheterna finns starka politiker, professionella och administratörer. De professionella har av tradition stort

inflytande över att identifiera behov och problem. De har då också stor möjlighet att påverka prioriteringar. Också administratörerna i form av chefer och stabspersonal har stort inflytande framförallt utifrån organisatoriska aspekter.

Politik, profession och administration

Det finns, som nämns i det inledande kapitlet, tre uppgifter inom kommunerna: den politiska, den professionella och den administrativa (Kouzes & Mico 1979). Dessa uppgifter har ibland motstridiga intressen. Politik går inte alltid hand i hand med professionalitet. Politik och professionalitet går inte heller alltid hand i hand med den administrativa uppgiften. Samarbetet på operativ nivå tydliggör den professionella uppgiften att utgå från medborgarnas behov. Helhetssyn förefaller vara ett nyckelord, liksom att varje individ är unik. Samverkan på ledningsnivå tydliggör den administrativa uppgiften. Här utkrävs ansvar i organisationerna där också uppgifter och befogenheter ges. Även på denna nivå tydliggörs ledarskapet, vilket inte alltid är förenligt med den administrativa uppgiften. Den administrativa uppgiften är hierarkisk, medan ledarskap definieras som inflytande, påverkan och information. Samordning på politisk nivå tydliggör den politiska uppgiften att utgå från medborgarnas behov, vilket innebär identifiering av behov, prioritering, resursmobilisering samt uppföljning och utvärdering. Även här utkrävs ansvar men då mot medborgarna oavsett organisationer.

De professionella som verkar i försöksverksamheten kommer som tidigare nämnts från olika kulturer. De har också olika inställning till samarbete. Professionella har av tradition varit en viktig informationskälla för politiker. De har då också haft stort inflytande över dagordningen, det vill säga vilka frågor som varit centrala att diskutera politiskt.

Forskning om integrering visar att om enheter från olika organisationer bestämmer sig för att samverka, påverkar det möjligheten att styra för nästa nivå i ursprungsorganisationen (Ohlsson 1990). Den traditionella styrformen i offentlig verksamhet är hierarkisk, och varje myndighet har sina mål och planer. När integrering sker förenar sig aktörer från olika myndigheter horisontellt och genomför uppgifter tillsammans. Det är inte alltid givet att dessa uppgifter är förenliga med den egna myndighetens

mål och planer. Det innebär att den egna myndighetens styrfunktion minskar, om de aktörer som förenar sig kring de gemensamma uppgifterna fortsättningsvis samarbetar. Uppgiften för det nya ledningsorganet är i detta fall olika. I DELTA, Hyllie och Haninge är inte den primära uppgiften att styra och införa en ny politisk arena, vilket är fallet i Gråstorp, Finspång, Stenungsund, Laholm och delvis på Gotland. I ett representativt system får politiker två huvuduppgifter, dels som företrädare med relationer till medborgarna och dels som styrande med relationer till förvaltning och externa aktörer (Nilsson 1993). Företrädarrollen handlar om relationen till medborgarna och styrningsrollen om relationen till förvaltningen eller verksamheten. Båda rollerna bygger på dialog. I företrädarrollen innebär det dialog med medborgarna samt i styrningsrollen dialog med professionella och administratörer.

Dialogen med förvaltningen

Ledningsorganets politiker utövar ledarskap i vid bemärkelse och deras roll förefaller vara att stimulera och skapa samarbete och samverkan samt i vissa fall omfördela resurser. Den miljö och de strukturer som detta ledarskap utövas i förväntas ha betydelse, lika mycket som hur politikerna själva uppfattar sitt uppdrag och sin roll. I denna rapport har en första redovisning av politikernas uppfattning kunnat återges. Hur dialogen utvecklas med förvaltningen eller verksamheten beror på både på ledarskap, rollutövande och strukturella faktorer.

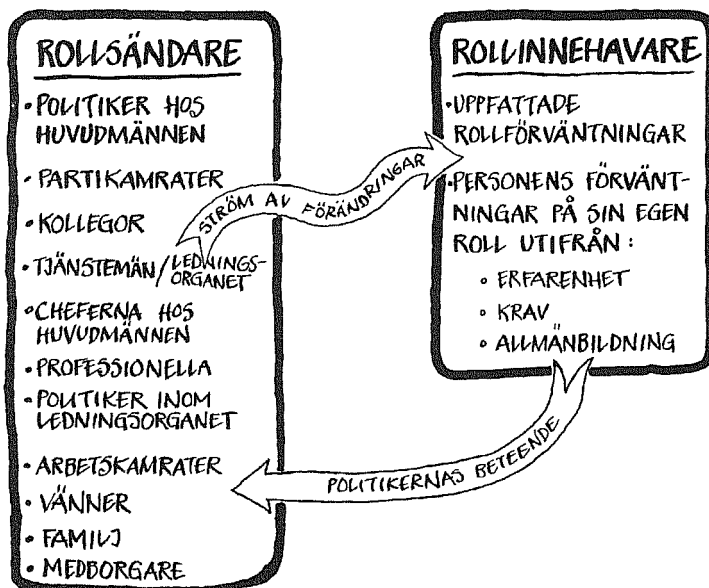
Kännetecknande för ledarskapsteorier är att de antingen beskriver uppkomsten av ledarskap eller ledarskapets natur och dess effekter. Det råder oenighet i forskningen om hur ledarskap ska definieras. Detta blir än större om vi dessutom ska försöka definiera vad som menas med offentligt ledarskap (Hagström 1988). Position och utövande av ledarskap är inte samma sak. Ledarskap kan mycket väl utövas av personer utanför den formella hierarkin (Hagström 1988). Ledarskapsforskningen har haft som utgångspunkter individen, ledare-följarrelationen, organisation och nätverk. Fokus i forskningen har varit studier om individer som ledare och deras beteende. Enligt Hagström har de politiska betingelserna i ledarskapsforskningen egentligen haft en mycket liten roll, då ledar-

skapsforskningen inte i någon större omfattning skiljer på ledarskap i offentliga eller marknadsmiljöer (Hagström 1988). Inte heller finns någon mer omfattande litteratur kring politiskt eller offentligt ledarskap.

Det saknas idag också väsentlig ledarskapsforskning om aktör-strukturperspektivet kombinerat. Aktörsforskningen har fokuserat på ledare och deras egenskaper, men har också senare inriktats mot forskning om ledares beteende. De strukturella faktorer som påverkar ledare, såsom omgivningens och organisationens påverkan, är ett dåligt utforskat område (Blom 1994). Under försöksverksamhetens gång kommer kanske rollerna att bli än mer tydliga. I intervjuerna är det politikernas egna upplevelser och förväntningar som återges. Vilka förväntningar kommer andra aktörer att ha på dem och hur kommer i så fall deras rolluppfattningar att förändras? Intervjuerna visar olika uppfattningar om hur uppdraget ska utövas. Förväntningarna gäller både uppgifter och beteende. Rollskillnader utvecklas som får betydelse för medlemmarnas status och position. Därmed också inflytande. När rollerna ges olika värde ställer de också olika krav på utövaren. Det sätt som rollen sedan utövas på skapar socialt anseende (Bakka & Fiversdal 1990). Förväntningarna från sändare är också motstridiga. Social prestige och socialt anseende kommer därför kraftigt att växla i olika situationer och vid olika tidpunkter.

Utifrån ovanstående resonemang blir det tydligt att varje individ skapar sin roll och denna individs beteende skapar förväntningar på rollen både hos olika rollsändare och hos individen själv. Vems och vilka förväntningar påverkar beteenden hos politikerna i ledningsorganet? Vad betyder social prestige och socialt anseende för rollens utövande? I figur 14 beskrivs en rollmodell för ledningspolitiker, där några av de rollsändare som kan identifieras för en enskild politiker presenteras, jfr Bakka & Fiversdal.

Figur 14 Rollmodell.



Kommentar: Rollsändarna är inte rangordnade.

Hur roller utvecklas påverkas av vilken dialog som växer fram. Ledningsorganets dialog internt med huvudmännens politiker och ledande tjänstemän, professionella och chefer har då stor betydelse. Bakka menar att förväntningar på roller ställer krav på dess utövare (Bakka & Fiversdal 1990). Rollinnehavarnas beteende och förväntningar varierar över tiden och styrs både av strukturer och aktörer, framför allt av aktörerna. Det är alltså människors tolkningar som är av betydelse.

Politisering eller pragmatism?

I försöksområdena kan utläsas en mer pragmatisk inställning till politik, det vill säga att det finns en realistisk inställning till behov, problem och utmaningar. Pragmatism präglas i sin tur av att det råder få delade meningar bland ledamöterna. I försöksområdena innebär det att politikerna inte politiserar frågorna utan närmar sig varandra, vad gäller uppfattningar. Utgångspunkten för försöksverksamheterna är att genom samarbete få

till stånd en helhetssyn på den enskildes och hans eller hennes behov av stöd, vård, omsorg och rehabilitering. Både minskade kostnader för samhället och välfärdseffekter för den enskilde antas kunna nås genom en nära integrering mellan olika sektorer. Politisk styrning och andra former av demokratiskt inflytande är några medel för att uppnå dessa mål.

Traditionellt beskrivs partipolitik som ideologiska ställningstaganden och uppfattningar om hur det goda samhället möts och diskuteras. Politiska konflikter handlar snarare om mål än medel (Strömberg & Westerstähl 1983 samt Montin 1996). Målen innebär konkret att bestämma vilka grupper i samhället som ska prioriteras dvs. vem som ska erhålla vad. När politikerna prioriterar mellan olika behov skulle det innebära att det sker mot bakgrund av ideologiska ställningstaganden.

Politisk styrning i försöken innebär två viktiga uppgifter. Den första är att prioritera. Eftersom alla inte kan få allt behövs en politisk angivelse om vem som ska erhålla vad. Den andra uppgiften är att samla information och bedöma om prioriteringarna fått önskat genomslag. Denna styrning sker inte i försöksområdena utifrån partipolitiska överväganden utan utifrån en gemensam grundsyn på vilka grupper som behöver bäst och mest stöd.

Politiskt inflytande utövas när politikerna anser att det behövs. Politikerna deltar i alla processer genom att identifiera behov, föra upp frågor på dagordningen och prioritera samt i genomförande och uppföljning. Inriktning på politisk styrning kan sägas förändras i försöksområdena relaterat till hur till den traditionellt bedrivs inom de politiska institutionerna. Huvudmännen styr de gemensamma verksamheterna via ett gemensamt politiskt ledningsorgan. Vi kan också se att i några områden har synen på demokrati väglett politikerna i deras inställning till inflytande och styrning. I försöksområdena finns också en inriktning mot att varje individ är unik och måste behandlas som unik. En viktig frågeställning är om individuella behov kan grupperas och beskrivas i kollektiva lösningar. En annan är om det går att centralt detaljstyra mot dessa individuellt präglade behov.

Kommer politiska reformer att handla om partipolitisering eller mer en pragmatisk inställning till politikens innehåll i framtiden? Kommer politik att handla om befolkningens situation och/eller kommer det att utgöra ställningstaganden om politikens genomförande och politiskt inflytande? Är politik kännedom om befolkningens situation och prioriteringar

och/eller är det att organisera politikernas inflytande? Vad betyder lokala och centrala lösningar i sammanhanget?

Vem är det som styr?

Det finns en stor osäkerhet om vem det egentligen är som styr verksamheten. Är det beställarförbundet? Är det huvudmännen? Är det cheferna?

Under senare år har offentliga organisationer på olika sätt försökt att införa marknadsmekanismer, vilket har skapat system för utbud och efterfrågan samt krav på effektivitet och handling. System för att överbygga den konflikt som är inbyggd i demokratiska institutioner har utvecklats, bl.a. målstyrning. Forskningen om styrning och ledning har liksom ledarskapsforskningen olika skolor, och flera av dem visar på vikten av att tydliggöra skillnader mellan demokrati och effektivitet (Jönsson 1988). Det finns dock en risk för att syftet att skapa bättre styrnings- och ledningssystem får effekten att demokratin förlorar i legitimitet bland medborgarna, främst för att systemen genom sin komplexitet får allt svårare att tillmötesgå de krav och behov som medborgarna har (Thylefors 1991 och Montin 1993a). Måluppfyllelse är svårt att mäta. Målen är mångfaldiga, uppgifter dåligt definierade och det finns inget entydigt facit över vad som är bra prestationer. Det är lätt att hamna i medel istället för mål vid strävan efter att konkretisera sig (Thylefors 1991 och Montin 1993b). Det finns avgörande svårigheter med att definiera mål i offentlig verksamhet.

Moderna styrningsideologier, såsom målstyrning och resultatstyrning, lägger tonvikten på att formulera vad organisationen ska åstadkomma samt på resultatkontroll. Den ekonomiska eller administrativa dimensionen strävar efter rationalitet och har till syfte att kontrollera resurs eller prestation (Jansson & Montin 1994). Den gemensamma kärnan i litteraturen vid beskrivning av målstyrningstekniken är begränsad. Den bygger emellertid på ett antal förekommande antaganden. Ett sådant är att mål kan ordnas hierarkiskt. Ett annat är att övergripande mål kan brytas ned till delmål. Ett tredje är att abstrakta mål kan brytas ner till mer konkreta (Rombach 1991). Det finns en allvarlig kritik mot målstyrning och moderna styrningsideologier. Många av de styrtekniker politiker använder sig av går inte att kombinera med målstyrning. Den offentliga

sektorn har svårt för att uppfylla de nödvändiga förutsättningarna som krävs för målstyrningstekniken (Rombach 1991). Den moderna styrningstekniken ser inte ut att fungera i försöksverksamheterna, utan andra former utvecklas. En sådan form är politisk samordning som sker mer horisontellt. En annan form är att sprida goda exempel och belöna organisering runt individer. En tredje viktig del i styrningen är dialog. Tvärsektoriellt arbete kräver andra styrformer än de som utvecklats kopplat till våra organisationer. En grundläggande förutsättning för att bibehålla den politiska styrningen av verksamheten är att den utvärderas. Vid samverkan utvecklas nya former av styrning. Ett av de viktigaste ingångsvärdena är att en gemensam grundsyn formulerats. Det gäller att få till stånd en helhetssyn på den enskilde och hans eller hennes behov av stöd, vård, omsorg och rehabilitering under livets olika skeden. Att göra prioriteringar mellan målgrupper och ange en viljeinriktning för varje grupp har varit väsentligt. Därefter styr politikerna genom att lyfta upp och visa på goda exempel. Genom att synliggöra för andra och skapa dialog, snarare än att uppifrån styra hierarkiskt, utvecklas samverkan.

Detta anses inte alltid enkelt eftersom våra traditioner i myndigheterna är starka. Sedan länge har belöningssystem formats utifrån hierarkiska principer, d.v.s. att ansvar, befogenheter och belöning koordineras i en hierarki. Belöning sker utifrån vad som åstadkoms i den egna organisationen och utifrån den egna specialistfunktionen. Under senare år har också produktionsmått utvecklats som incitament. På så sätt utkrävs ansvar och belöningar sker mot kvantitativa mål. Det är inte säkert att produktivitet t.ex. antal besök hos en läkare medför kvalité för den enskilda personen.

Samarbete är också svårt att mäta och medför ofta i ett inledningsskede kostnader i form av tid och pengar. Samarbete utvecklar nya metoder som är svåra att mäta men kan ge effekter för den enskilde. Effekterna mäts ofta med hjälp av subjektiva upplevelser. Vilken ledarstil som belönas kan också inverka, om den traditionella hierarkiska ledarstilen belönas är den ett hinder för samarbete. I den eftersträvas att slå vakt om den egna organisationen, ekonomin m.m. Eftersom samarbete eftersträvar att slå vakt om att snabbt och effektivt hitta en bra lösning för att avhjälpa olika personers behov krävs en annan ledarstil. Idag finns dubbla budskap genom både ökad frihet i samarbetet och samtidigt ökad detaljreglering inom olika verksamheter.

Sociala strukturer är starka

I försöksområdena finns en tydlig ambition att förändra invanda arbetsformer och strukturer. Hindren är dock många. De sociala strukturer som finns, med normer och värderingar och därmed påföljande förväntningar, förefaller påverka möjligheten att skapa integrering. Normerna är starka och utgör stora hinder för eller stora möjligheter till integrering. Ibland tydliggörs dessa normer och värderingar, men för det mesta är de osynliga. Varje gruppnorm och värdering som vill ha sin skärpa måste bevara legitimiteten och identiteten. Därför tenderar grupper att kontrollera sina medlemmar (Douglas 1986). I försöksverksamheten finns ambitionen att förändra normer och värderingar samt att skapa nya. Är det möjligt? Om integrering ska utvecklas till att bli både omfattande och gå på djupet ser den ut att vara beroende av vilket stöd som ges och vilken inställning olika aktörer har.

Var och en av myndigheterna i försöksområdena har sin historia som präglar dem och deras verksamhet. Där har under många årtionden formats institutionella regler, formella och informella normer, kulturer, värderingar och attityder som påverkar de olika organisationernas agerande. Inom myndigheternas organisationer finns också andra organisationer med institutionaliserade regler, till exempel de politiska partierna, fackliga organisationer och intresseorganisationer. I var och en av dessa finns även normsystem som har sin specifika historia. Vid integrering mellan myndigheter i syfte att organisera verksamheter efter behov och problem över organisatoriska gränser möts existerande institutionella regler och handlingsmönster. Med institutioner avses här gemensamma normer, regler, handlingsmönster m.m. (March & Olsen 1989 samt Scott 1995). Institutioner uppstår på grund av gemensam analogi och framtid. De uppstår genom att de fyller en funktion och inte av en slump. Legitimitet behövs för alla institutioner. I den finner de sin natur och sina rättigheter. Institutioner skapar legitimitet, identitet och även likhet, där människorna stöder och kontrollerar varandra (Douglas 1986).

Eftersom makt och kontroll fortfarande sker i hierarkier hos de olika huvudmännen förefaller detta också påverka förändringen. Ansvar ges och utkrävs i dessa hierarkier. I varje organisation har olika former av

ritualer, belöningar och bestraffningar utvecklats (Foucault 1974). Dessa ritualer har en stark tendens att bevara handlingsmönster och normer. Genom försöksverksamheten avses att bryta dessa hierarkier och bygga integrering mellan myndigheter. Samtidigt är inte avsikten att ta bort den befintliga strukturen som bygger på en klassisk, hierarkisk modell. Avsikten med försöksverksamheten är att bygga integrering samtidigt. Att beskriva organisationen som en organism är därför intressant. Den traditionella beskrivningen av myndigheterna är att de är hierarkiskt uppbyggda enligt Webers klassiska modell. Där ges tydligt ansvar och befogenheter. Nedan presenteras i tabell 10 den klassiska och den organiska modellen (Burns & Stalker 1961).

Tabell 10 Den klassiska och den organiska modellen.

| Den klassiska modellen – mekaniska modellen | Den organiska modellen – nätverksmodellen |
|--|---|
| Specialiserad på uppgifter | Bidrar med expertis till den övergripande uppgiften |
| Koordinering av uppgiften genom hierarkin | Spontan koordinering genom interaktion |
| En precis definition av rättigheter och skyldigheter | Ingen precis definition av rättigheter och skyldigheter |
| Rättigheter och skyldigheter översätts i ansvar | Brett åtagande mot övergripande mål |
| En hierarki av kontroll | Nätverksstruktur av kontroll |
| Vertikal kommunikation | Horisontell kommunikation |

Går det att förena ett klassiskt synsätt med ett organiskt? Forskningen visar att plötsliga och stora förändringar som bryter med organisationens institutionella identitet är relativt sällsynta och är i så fall ett resultat av kriser eller starka förväntningar på kriser (March & Olsen 1989). För att lyckas kommer reformer som bryter handlingsmönster och identiteter att kräva en betydande maktkoncentration i förhållande till det som ska reformeras (Brunsson & Olsen 1990). Finns denna maktkoncentration i försöket?

Är försöksområdena en drivkraft till avhierarkisering? Det nya ledningsorganet, som är en ny politiska arena, ska belöna nätverk och ifrågasätta hierarkier. Genom krav på integrering skapas nya konstellationer som bryter horisontellt mellan myndigheterna. Kommer integrering att skapa andra former för ansvar?

Behovet av att tydliggöra skillnaden mellan organisation och organisering blir tydlig. Lärdomen från stora delar av forskningen är att det finns betydande skillnader mellan vad som händer när organisationer betraktas ur ett organisatoriskt perspektiv, och vad som händer när de betraktas ur ett verksamhetsperspektiv (Bostedt 1991, Carlsson 1993 samt Montin 1996). På verksamhetsnivå finns dagligen exempel på olika former av organisering, det vill säga processer som sker för att lösa uppgifter.

Det finns en avgörande skillnad mellan organisation och organisering. Organisering är den process som pågår och som kan resultera i att en organisation bildas. Den kan ske vid sidan av, inom eller mellan organisationer. Det vanligaste är att organisering kontinuerligt sker på

enskilda människors initiativ. Organisationer bygger däremot på strukturer, ledning, befogenheter och regelverk.

Inom och mellan organisationer formas institutionella regler som är mer eller mindre starka. Flera forskare hävdar att nätverk uppstår av sig själva och inte kan organiseras uppifrån (Douglas 1986, Czarniawska & Sevón 1996). Kan integrering beskrivas som nätverk? Nätverk har betydelse främst för att skapa horisontell styrka. Flera forskare påvisar att nätverk bör vara icke-hierarkiska och fungera mer horisontellt. Nätverk har i forskningen visat sig både ge möjlighet att bryta och att konservera traditionella mönster.

*"Network have become important horizontal structure that accomplish mutually shared purpose in a non-hierarchical fashion."
(Agranoff 1990)*

Sker en ökad integrering?

För att diskutera frågan om huruvida en ökad integrering sker i försöksområdena kommer särskilt iakttagelser i Stenungsund att diskuteras eftersom det i detta försöksområde genomförts studier under en längre tid om tre och ett halvt år. Idag går de inte att ange hur generaliserbara dessa iakttagelser är till de andra försöksområdena. Några uppfattningar kan dock återges bl.a. visar intervjuerna att det inte räcker att tala om omfattning av integrering, utan djupet, dvs. engagemang och intensitet, måste också värderas. Integreringen kan vara omfattande men inte vara särskilt djupt. Samarbete kan ske med olika intensitet. Det kan ske genom att berörda aktörer utbyter erfarenheter kring behovsgrupper. Det kan också ske mer organiserat, t.ex. genom gemensam arbetsplanering. Det innebär att olika aktörer koordinerar sina insatser kring behov, t.ex. remitterar klienter till en annan aktör. Ännu mer organiserat samarbete kan vara att de som samarbetar tillför sina kompetenser och resurser, dvs. arbetar tillsammans för att lösa en individs behov, som t.ex. rehabiliteringsteam. Samarbete kan också ske i en högre grad genom att ett gemensamt lärande sker. Det innebär att aktörer både planerar och arbetar tillsammans i team, men också att olika aktörer värderar och diskuterar varandras kompetens och arbetsmetoder (Bokelund 1995 och Fridolf 1998). I samtliga försöksområden anges det tydligt att ett djupare

engagemang inte kan drivas fram utan måste få växa underifrån. Ledare och politiker på olika nivåer kan däremot ge förutsättningarna och undanröja hinder.

Erfarenheterna från Stenungsund visar att omfattningen (antalet) av integreringsexemplen tenderar att bli högre vid mindre djup (intensitet eller engagemang) integrering. Motivet kan vara det inte 'hotar' den egna professionens specialisering eller den egna ledarrollen. Det kan också bero på att det i försöket drivs fram en ökad omfattning av integrering, eftersom det primärt är att visa att samarbete sker. Svårigheten verkar uppstå när det gäller att skapa ett djupare engagemang med djupare integrering som ett synsätt.

För att diskutera om det är möjligt att med hjälp av politisk styrning åstadkomma integrering, kommer jag att återgå till min inledande beskrivning av politisk styrning som att identifiera behov, prioritera, mobilisera resurser och utvärdera. Den politiska styrningen kan då ske genom att politikerna är de som identifierar behov, prioriterar, mobiliserar resurser och följer upp eller utvärderar. Jag benämner denna typ av politisk styrning som centraliserad. Den kan också vara decentraliserad, vilket betyder att också andra än politikerna identifierar behov, prioriterar, mobiliserar resurser och följer upp eller utvärderar. Decentraliserad politisk styrning kännetecknas i försöksområdena av organisering efter behov, där ledarskap är väsentligt och där utvärdering sker mot behov. Det är inte tydligt hur ansvar är fördelat och vem som gör vad. Att åstadkomma ett för individerna bra resultat är väsentligt oavsett vem eller vilka som identifierar behov, prioriterar, anslår resurser och utvärderar. I den centraliserade politiska styrningen utkrävs ansvar utifrån hierarkiska principer och politikerna har ett tydligt ansvar för att identifiera behov, prioritera, anslå resurser och följa upp.

Utifrån försöksverksamheten i Stenungsund, som verkat under längre tid, kan utläsas en förändring från politisk centralstyrning mot decentraliserad styrning (Fridolf 1997). Det politiska inflytandet från beställarförbundet anges ha ökat något, när ledningen hos myndigheterna stödjer och träffar professionella för att förhöra sig om vad som sker. Politikerna i beställarförbundet har också skaffat sig kunskap om behov från yttre aktörer; främst olika intresseorganisationer. Det innebär att det är många som hjälper politikerna att ta fram underlag för att kunna göra viktiga prioriteringar. Också det som andra aktörer än politiker gör är

viktiga delar i den process som utmynnar i beslut. Att flera är med och skapar underlag för politik görs synligt i försöket och tydliggörs som en viktig process. Genom att politikerna accepterar att också andra skapar politik i stället för att som tidigare förneka detta kan de diskutera vilka konsekvenser det får.

Följande erfarenheter kan göras utifrån mitt empiriska material. När den politiska styrningen är centraliserad, det vill säga när politikerna identifierar behov, prioriterar, mobiliserar resurser och följer upp eller utvärderar, ökar inte integreringen. När den politiska styrningen är decentraliserad, det vill säga när också andra än politikerna identifierar behov, prioriterar, mobiliserar resurser och följer upp eller utvärderar, ökar däremot integreringen. Men ökad integrering förutsätter dessutom att samverkan sker på ledningsnivå mellan olika organisationer. Om vi med politik menar att identifiera behov och problemsamverkan sker på ledningsnivå mellan olika organisationer. Om vi med politik menar att identifiera behov och problem när integreringen längre om politik också skapas av andra. Prioriteringarna anses viktigt att politikerna står för, även om de inte sker utifrån partipolitik i försöksverksamheten.

Om syftet är att öka integreringen för att göra både samhälls-ekonomiska vinster och välfärdsvinster för den enskilde blir frågan vem som fattar de avgörande besluten om vilka behov som ska prioriteras tydlig. Kommer politikerna att ha huvudansvaret för politiken? Kommer det politiska inflytandet att öka? Om inte politikerna har ansvaret för politiken, sker då en avpolitisering?

För att diskutera dessa frågor vidare återgår jag till de fyra definitionerna om politik från mitt inledande resonemang. Vid en innehållsmässig definition av politik, där syftet är att påverka människors levnadsförhållanden, kan det politiska inflytandet sägas öka. Det primära är politikens innehåll och genom att samla samtliga resurser för att identifiera behov ökar kunskapen om människors levnadsförhållanden och möjligheten till behovsbaserad prioritering. Politikernas uppgift blir då mer legitimerande: att samla kunskap samt att stimulera olika aktörer till en ökad integrering. Politikerna har också en viktig uppgift i att prioritera mellan grupper.

Vid en institutionell definition av politik blir frågan om politikernas roll mer otydlig. Detsamma gäller vid en funktionell definition. Politiken vid integrering utifrån dessa två politikdefinitioner förtydligas här genom

idéerna om partnerskap. Forskningen om partnerskap eller 'partnership' bygger framför allt på studier om partnerskap mellan offentlig och privat verksamhet. Koalitioner mellan näringsliv och kommuner samt andra aktörer är den vanligaste formen av partnerskap (Gurr & King 1986, Keating 1991, Radin 1994, Stoker 1994, Pierre 1994). Partnerskap har i engelska och amerikanska studier visat sig fungera som bryggor mellan organisationer för att utveckla lokalsamhället. Partnerskapet kräver en gemensam grundsyn och ett ömsesidigt ansvarstagande. Enligt olika forskningsprojekt stimulerar det till nytänkande och ger möjlighet att bryta traditionella mönster. De ger också en större flexibilitet. Risken är att partnerskapen är otydliga och att det är svårt att utkräva ansvar. Det är väsentligt att med jämna mellanrum ställa sig frågan vems intressen som tjänas (Stoker 1994). Maktbegreppet måste analyseras i sammanhanget. Det finns en risk för att viktiga politiska frågor avpolitiserats (Radin 1994 och Stoker 1994).

Politik som en styrelseform innebär att utöva makt och auktoritet. Kontroll och ansvar utkrävs i hierarkier, där denna makt tydliggörs och synliggörs men vid integrering genom finansiell samordning är maktutövandet däremot inte synligt. Det organ som styr försöksverksamheten är inte genomskinligt för medborgare och väljare. Ledningsorganet är indirekt valt via tre olika huvudmän, som i sig inte har något inflytande över ledningsorganets beslut. Ledningsorganet utgör en egen juridisk enhet och lyder under en särskild lag.

Det är ej heller tydligt vems intressen som tjänas. Utgångspunkten är att den enskildes intressen ska tjänas, men det är inte tydligt hur prioriteringen mellan olika resurser går till. Om politik definieras som det som politikerna gör inom politiska organisationer kan det sägas ske en avpolitisering genom försöket. Men om politik definieras som politikens innehåll förefaller istället den politiska aktiviteten öka och det kan inte sägas ske en avpolitisering. Det innebär samtidigt att det är fler än politiker som är aktiva i denna process, dvs. att påverka levnadsförhållanden.

Den fjärde definitionen, den processorienterade, handlar om att hantera konflikter i samhället och genom politiska organ finna acceptabla kompromisser kan diskuteras utifrån osäkerheten om vem det är som styr eller hanterar olika intressekonflikter. Är det nya ledningsorganet? Är det huvudmännen? Är det cheferna, de professionella eller politikerna som

hanterar de konflikter som finns i det lokala territoriet. Vilken betydelse har relationen centralt – lokalt ?

Den lokala nivån legaliserar offentlig verksamhet, avlastar staten, ger bättre resursutnyttjande och kontroll över medlen samt implementerar den statliga politiken. Lokal samordning handlar också om den lokala nivåns möjlighet att driva sina intressen i förhållande till den centrala nivån. Om den centrala styrningen är stark riskerar den lokala nivån att förlora möjligheten att förverkliga sina intressen i förhållande till andra lokala organ. Den centrala nivåns intressen i försöket kan sägas vara att decentralisera och den lokala nivåns att öka det lokala inflytandet (Gurr & King 1986, Keating 1991), vilket i så fall leder till att de centrala och lokala nivåernas intressen sammanfaller. Om så är fallet ökar också den lokala nivåns förutsättning för att verka genom påtryckningar centralt. Forskningen kan påvisa att det finns ett samband mellan lokal styrka horisontellt mellan olika lokala aktörer och vertikal styrka lokalt - centralt. Lokalsamhället stärks och förutsättningarna för att agera från lokalsamhället ökar, både i den politiska, den ekonomiska och den sociokulturella sfären. Keating talar om att lokala regimer skapas. De består av parter med olika intressen - aktörer. Var och en av dem har egenintresse av att samverka, inte nödvändigtvis formaliserat. En lokal regim kan definieras som lokala aktörer med gemensamma mål och intressen, system och värderingar, normer och förhållningssätt och ett gemensamt handlingsmönster. Hur stark en lokal regim blir beror på formell makt, organisationernas kapacitet samt intressegemenskap (Pierre 1994).

Integrering kan också hänföras till diskussionen om 'governance' som uttrycker processen och utvecklingen av 'governing'. 'Government' refererar till de formella strukturerna och politiska beslut medan 'governance' är vidare och uttrycker makt (Stoker 1994). Interorganisatorisk integrering, nätverk och partnerskap är exempel på aktiviteter som uttrycker 'governance'. Interorganisatoriska nätverk beskrivs som en form av 'governance', där andra än de inom den formella strukturen är med och påverkar genom att utöva makt (Rhodes 1997). I det följande beskrivs integreringens idélogik och skillnader mellan de olika organisationerna genom deras historia.

Jag har i detta avsnitt visat att en ökad integrering kan ske genom decentraliserad politisk styrning, som innebär att fler än politikerna är

med och skapar politik. Jag har också påbörjat en diskussion om huruvida det sker en avpolitiserings genom integrering, genom att jag har lyft fram frågan om vad som är politik. I mina studier blir frågan om vem som skapar politik mer osäker och för fortsättningen krävs en fördjupad analys av politikbegreppet. Jag kan också se att de politiska institutionerna ifrågasätts och att ambitionen att förändra det politiska arbetet är tydlig. Med en sådan ambition öppnas upp för nya idéer och arbetsformer som växer underifrån. Befintliga formella och informella normer och regler ifrågasätts. Samtidigt blir inte längre våra kontrollmekanismer för utkrävande av ansvar i välfärdssystemet tydliga. Det nya ledningsorganet blir föremål för att både verka i de etablerade kontrollsystemen samtidigt som politikerna uppmuntras, särskilt genom beslut i regering och riksdag, till att skapa nytänkande och förändra den politiska styrningen.

Och nu då?

I de fortsatta studierna av integrering är det väsentligt att ytterligare definiera begreppet. Är de olika nivåerna av integrering – det vill säga samarbete, samverkan och samordning – beroende av varandra eller kan de fungera var för sig? Forskningsprojektet *Interorganisatorisk integrering och utveckling av välfärdssystemet*, som bedrivs vid CEFOS (Centrum för forskning om offentlig sektor), syftar till att utveckla teoretiska och empiriska generaliseringar kring interorganisatorisk integrering.

I projektets första steg definieras och systematiseras begreppet integrering. Det kan beskrivas som en hierarki genom en logisk ordning mellan olika nivåer av integrering. Ytterligare begreppsdefinitioner kan göras genom grader och omfattning av integrering. Med grad avses integreringens djup och intensitet och med omfattning antalet aktiviteter. Begreppets motsats, differentiering, måste också beskrivas.

Projektets andra steg har två syften: För det första att studera vilka faktorer som bidrar till olika nivåer, grader och omfattning av integrering mellan olika myndigheter. Särskilt intressant är betydelsen av politisk styrning och politiskt ledarskap för interorganisatorisk integrering. Har integrering med ledarskap att göra eller kan det ske oberoende av vilken typ av ledarskap som bedrivs. Har integrering med politisk styrning att göra och är det möjligt att med hjälp av politisk styrning åstadkomma

integrering? Intressant är då också att studera hur politik skapas och av vem. En annan fråga som väcks är om de olika nivåerna av integrering – samarbete, samverkan och samordning – är beroende av varandra. Särskilt intressant är frågan om huruvida den formella organisationen har någon betydelse för integrering.

Det andra syftet är att ägna särskilt intresse åt politikernas betydelse för integrering. Speciella förväntningar är riktade mot just dessa personer, eftersom de är direkt eller indirekt valda av folket. För att undersöka vad politikerna faktiskt gör och deras faktiska överväganden används ett innehållsmässigt politikbegrepp operationaliserat i fyra funktioner eller typer av aktiviteter; behovsdefiniering, behovsprioritering, resursmobilisering (genomförande) samt uppföljning och utvärdering. Syftet är att mer eller mindre förutsättningslöst undersöka vem som gör vad och framför allt vad politikerna gör i respektive aktivitet. För att fördjupa diskussionen om politikernas betydelse för integrering kommer politikerbegreppet ytterligare att studeras med avseende på en institutionell, funktionell och processororienterad definition.

I forskningsprojektet är avsikten att både använda kvalitativa och kvantitativa data på olika nivåer i organisationerna. Fallstudie kommer att användas som metod.

Referenslista

- Agranoff, R. (1990) Responding to Human Crises: Intergovernmental Policy Networks. In Gage, R.W. & Mandell M.P.(eds) *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*. New York, Praeger Publishers, pp 57-80.
- Bakka, J. & Fiversdal, E. (1990) *Organisationsteori*. Lund, Liber.
- Blom, A. (1994) *Kommunalt chefskap*. Lund, Dialogos.
- Bokelund, A. (1995) *Olikheter som berikar? Möjligheter och hinder i samarbetet mellan socialtjänstens äldre- och handikappomsorg, barnomsorg samt individ- och familjeomsorg*. Stockholms universitet, socialt arbete. Rapport nr 71.
- Bostedt, G. (1991) *Politisk institutionalisering. Organisering av lokalt arbetsmiljöarbete*. Umeå universitet. Statsvetenskapliga institutionen. Forskningsrapport 1991:4.
- Brunsson, N. & Olsen, J.P. (1990) *Makten att reformera*. Stockholm och Bergen, Carlssons.
- Burns, T. & Stalker, G. M. (1961) *The Management of Innovation*. London, Tavistock.
- Carlsson, L. (1993) *Samhällets oregerlighet. Organisering och Policyproduktion näringspolitiken*. Stockholm, Symposion Graduale.
- Czarniawska, B. & Sevón, G. (eds) (1996) *Translating Organizational Change*. Berlin, Walter de Gruyter & Co.
- Douglas, M. (1986) *How Institutions Think*. London, Syracuse University Press. London.
- Fischer, F. (1990) *Technocracy and Politics Expertice*. Newbury Park, Sage.
- Foucault, M. (1991) *Disciplin and Punish. The Birth of the Prison*. Penguin Books Ltd.
- Fridolf, M. (1995a) *Samverkan sjukvård, sjukförsäkring och socialtjänst – Politikeruppdraget, Projekt 4 S*. Högskolan i Örebro, Novemus. Arbetsrapport.
- Fridolf, M. (1996) En jämförelse mellan Stenungsund och Finspång kring samarbete, samverkan och samordning. I Montin, S. (red) *Förändringsmodeller och förändringsprocesser i kommuner och landsting*. (SOU 1996: 169). Stockholm, Fritzes.
- Fridolf, M. (1997) *Hur skapas politik vid samordning mellan olika huvudmän?* Högskolan i Örebro, Novemus. Arbetsrapport.
- Fridolf, M. (1998) *Samarbete, samverkan och samordning mellan olika huvudmän*. Projekt fyra S efter 3½ år. Högskolan i Örebro, Novemus. Arbetsrapport.
- Gurr, T. R. & King, D. S. (1986) *The State and the City*. London, Macmillan Education Ltd.
- Fischer, F. (1990) *Technicracy and the Politics of Expertice*. Newbury Park, SAGE.
- Hadenius, A. (1981) *Spelet om skatten*. Lund, Nordstedts.
- Hagström, B. (1988) Stockholm, *Chef i offentlig verksamhet*. Civildepartementet. DS 1988:55.
- Hasenfeld, Y. (1983) *Human Service Organizations*. Englewood Cliff, New Jersey, Prentice-Hall.

- Hasenfeld, Y. (ed.) (1992) *Human Service as Complex Organizations*. Newbury Park, Sage.
- Hjern, B. (1992) Illegitimate Democracy: A case for multiorganizational Policy Analysis. *Policy Currents*. Newsletter of Public Policy Section APSA. vol 2 No1.
- Jansson, H. & Montin, S. (1994) *Utvärdering i offentlig verksamhet - 8 rubriker om utvärdering*. Högskolan i Örebro, Novemus. Rapport 1994.1.
- Jönsson, S. (1988) *Kommunal organisation - från programbudgetering till kommunalnämnder*. Lund, Studentlitteratur.
- Karlqvist, A. (red) (1990) *Nätverk, teori och begrepp i samhällsvetenskapen*. Stockholm, Gidlunds förlag.
- Keating, M. (1991) *Comparative Urban Politics*. London/Ontario, Edward Elgar Publishing Ltd.
- Kouzes, J. & Mico, P. (1979) Domain Theory: An Introduction to Organizational Behavioral in Human Service Organizations. *The Journal of Applied Behavioral Science*, Vol 15, No. 4.
- Lundquist, L. (1993) *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund, Studentlitteratur.
- Lundquist, L. (1994) *Statsvetenskaplig förvaltningsanalys. Problem, trender och program*. Lund, Studentlitteratur.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1989) *Rediscovering institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York, The Free Press.
- Marsh, D. & Rhodes, R.A.W. (1992) *Policy Network in British Government*. Oxford, Clarendon Press.
- Montin, S. (1993a) *Svenska kommuner i omvandling*. Högskolan i Örebro, Novemus. Rapport 1993:1.
- Montin, S. (1993b) (tillsammans med Fridolf, M. & Skölldberg, T.) *Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting*, (SOU 1993:73) Stockholm, Fritzes.
- Montin, S. (1996) *Kommunala förnyelseproblem - en forskningsöversikt*. Bilaga I till slutbetänkandet av kommunala förnyelsekommittén (SOU 1996:169). Stockholm. Fritzes.
- Nilsson, L. (1993) *Stadsdelspolitikerna i Göteborg 1989-1993*. Göteborgs universitet, Stadsdelsreformen, Utvärderingastudier. SDU 1993:1
- Ohlsson, Ö. (1990) *Samverkan och handling*. Göteborg, BAS.
- Pierre, J. (1994) *Local industrial partnerships: exploring the logics of public - private partnerships*. University of Gothenburg, School of Public Administration. Working paper.
- Premfors, R. & Sanqvist, J. Sanne, M. (1994) *Demokrati i Storstad*. Stockholm, Carlsson.
- Radin, B. A. (1994) *Bridging Multiple Worlds: Central, Regional and Local Partners in Rural Development*. State University of New York at Albany, Public Administration and Policy Rockefeller College. Working paper.
- Rhodes, R.A.W. (1997) *Undertanding Governance*. Buckingham: Open University Press.
- Rombach, B. (1991) *Det går inte att styra med mål!* Hässelby, Studentlitteratur

- Scott, W.R. (1995). *Institutions and Organizations*. New Delhi. Sage Publications.
- Sjöblom, G. (1970) *Party Strategies in a Multiparty System*. Lund, Studentlitteratur.
- Sjöstrand, S-E. (1977) *Organisationsteori*. Studentlitteratur. Lund.
- Stewart, J. (1988) *Styrning och ledarskap i kommuner*. Lund, Studentlitteratur.
- Stoker, G. (1994) *The privatisation of Urban services in Britain*. Stencil.
- Strömberg, L. & Westerståhl, J. (1983) *De nya kommunerna - en sammanfattning av den kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar*. Göteborg, Publica.
- Thylefors, I. (1991) *Ledarskap i vård, omsorg och utbildning*. Göteborg, Natur och kultur.
- Weber, M. (1977) *Vetenskap och politik*. Göteborg, Bokförlaget Korpen.
- Westerståhl, J. (1993) Politikerrollen i ett tidsperspektiv. I *Varför behöver kommunerna politiker*, Göteborgs Förorters Förbund, Göteborg, Publica.

Offentliga tryck

- Prop. 1993/94:205. *Lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst.*
- Prop. 1996/97:63. *Samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration, mm.*
- SFS 1994:566. *Lag om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst..*
- SFS 1992:863. *Lagen om finansiell samordning mellan socialförsäkring och hälso- och sjukvård.*
- SOU 1996:85. *Egon Jönsson – en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet.*
- SOU 1996:169. *Kommunala förnyelsekommittén.*

Intervjupersoner

Gotland

| | |
|----------------|--------------------|
| Agne Andersson | Lars Wetterlund |
| Ann Gardell | Leif Andréasson |
| Björn Jansson | Ove Lindström |
| Egil Lyngstad | Per Olof Jacobsson |
| Kent Olofsson | Åke Svensson |

Grästorp

| | |
|-----------------------|-------------------|
| Agneta Wallander | Kerstin Karlsson |
| Anna Britta Andersson | Kerstin Fognell |
| Barbro Sundström | Margareta Kilén |
| Christina Vestlund | Per Gustavsson |
| Claes Göran Svensson | Roger Andersson |
| Eva Eriksson | Roland Strandberg |
| Gunilla Johansson | Hasse Andersson |
| Lars Åke Karlsson | Hans Aronsson |
| Lennart Gustavsson | Sören Stark |

Hisingen

| | |
|---------------------|--------------------------|
| Bengt Carlsson | Lennart Johansson |
| Eva Lena Fransson | Marianne Geijer-Karlsson |
| Gunvor Lindoff | Mikael Romanus |
| Johnny Bröndt | Monica Holmberg |
| Jonas Ransgård | Pelle Berglund |
| Kerstin Alnebratt | Roland Schüler |
| Lars Gunnar Boström | Tina Wallenius |
| Lars Jansson | Ulla Y Gustavsson |

Finspång

| | |
|--------------------------|--------------------|
| Aila Tejle | Conny Öhman |
| Bengt Jansson | Gunnar Asserhed |
| Bernt Bergholm | Hugo Andersson |
| Birgit Swärd | Lars Westerholm |
| Björn Grip | Lilian Bressler |
| Carl Inge Wisberg | Margareta Isaksson |
| Christina Hasselroth | Peter Fransson |
| Sture Thun | Sten Zetterfelt |
| Ulla Dahlberg | Stig Andersson |
| Ulla Pettersson-Carvalho | |

Stenungsund

Anita S Persson (1994)
Anita Westling
Arne Olsson (1997)
Aston Carlsson
Birgitta Götmar (1997)
Bo Andersson
Bo Tegnér
Elof Persson (1994)
Gerd Nordlander
Gunilla Fransson
Gunilla Sander
Gösta Spetz (1994)
Inger Larsson (1994)

Irene Sjödin (1997)
Kjell Götmar (1994)
Lars-Åke Eriksson
Lena Bjurström (1997)
Lennart Frennemo
Lillanna Johansson (1994)
Marita Olsson
Nic Larsson
Olof Söderlund (1994)
Stefan Kragel (1997)
Sven Anderberg (1994)
Ulla Björkman

Huvudmännens politiker

Gunnar Essunger, chef Försäkringskassan i Göteborgs och Bohuslän
Lennart Lövgren, Bohuslandstinget
Marianne Lindqvist, Stenungsunds kommun (1994)
Ove Andersson, Stenungsunds kommun
Sten Erik Lindwall, Stenungsunds kommun
Verna Ryden, Bohuslandstinget

Intervjuer med partierna 1997 – gruppintervju

Socialdemokraterna 18 personer
Västerpartiet 7 personer
Folkpartiet 5 personer
Kristdemokraterna 1 person
Centerpartiet 6 personer
Moderata samlingspartiet 7 personer

Laholm

Anita Ahlberg
Birgitta Fagerholm
Björn Fredriksson
Bodil Dahlberg
Britta Ramnemark
Erland Andresson
Erling Cronqvist
Imre Gulyas
Inga-Britt Hansson

Ingegerd Philsgård
Ingemar Svensson
Inger Larsson
Karin Eskilsson Kerstin Carlsson
Lars Gustavsson
Nils Ragnasson
Roland Norrman
Stina Lindberg
Thomas Jönsson

Malmö

Barbara Bromberger
Britta Altstedt
Christer Nilsson
Eva Holmström
Evert Jönsson

Ingvar Wiik
Leif Bengtsson
Margareta Appel
Sven Erik Mohlin
Ulla Svensson

Haninge

Agne Östling
Ann Britt Gerlöv
Börje Vestlund
Christina Wanngård
Eva Jansson
Göran Börjesson
Henrik Isoz
John Glas

Kjell Arne Kruse
Marianne Almlund
Mats Skoglund
Märta Stina Runsten
Nils Stenersjö
Pelle Svensson
Pia Lindberg
Ruth Holmqvist-Svensson

Intervjuguide - muntliga intervjuer

A) Uppfattning om och förberedelser för försöksverksamheten

- Vad är innebär försöksverksamheten? Varför är Du med i ledningsorganet?
- Har det skett några speciella förberedelser inför starten av försöksverksamheten?
- Vad har Du saknat när det gäller förberedelser?

B) Politikernas uppgift

- Vad är politik? Vad består politik av? Vem utför politik?
- Vilka aktiviteter tycker du ingår i politiskt arbete - beskriv, vilka är viktigast (t.ex. upptäcka nya problem föra upp nya problem på dagordningen, göra prioriteringar, medverka till fattade beslut, följa upp och utvärdera)
- Finns det något som politikerna i ledningsorganet gör som de inte borde göra eller finns det något som politiker borde göra men som de inte gör?
- Finns det något som politiker hos huvudmännen gör som de inte borde göra eller finns det något som politiker borde göra men som de inte gör?
- Hur ser Du på politikerrollen idag? Hur tror Du andra uppfattar politikerrollen?
- Hur och av vem formuleras mål och vad som ska utföras idag?
- Vad innebär det att vara medborgarnas företrädare?

C) Kartläggning av politikerskapande

Problem och utmaningar som Du hittills engagerat Dig i

- Vilka problem/utmaningar har Du engagerat Dig i under denna mandatperiod, som rör hälsofrågor i vid mening?
- Hur har frågorna kommit fram? I vilket sammanhang har de aktualiserats?
- Vem, vilka har varit med och "tacklat" dessa problem och på vilket sätt?
- Vilken typ av frågor har kommit upp på den politiska dagordningen?
- Har frågorna fallit, sorterats bort, valts bort? Varför?

Problem och utmaningar som Du i framtiden vill engagera Dig i

- Vilka problem/utmaningar vill Du att ledningsorganet ska engagera sig i den närmaste framtiden och Varför?
- Vilka personer och organisationer är viktiga för att ta tag i dessa frågor?

D) Om befolkningens behov

- Hur gör du dig klok på medborgarnas behov?
- Vilka personer är viktiga för att du ska få kunskap om behoven?
- Vilka är i störst behov av stöd?
- Finns det några uttalade och styrande principer för vilka behov som ska prioriteras?
- Hur uppfattar Du att de faktiska prioriteringarna sker? Vilka är det som i praktiken sköter prioriteringarna, dvs. vem som ska få vad?
- Hur väl tillgodoses behov enligt din mening?

E) Om kontakter med medborgare och enskilda brukare

- Vilka problem/utmaningar/behov etc. är de vanligaste som framförs från enskilda brukare och medborgare?
- Har olika former av medborgare och brukarinflytande diskuterats? I så fall vad?
- Hur bör, enligt din uppfattning, brukarinflytandet organiseras?

F) Om kontakter med verksamheten

- Kontakter med chefer/personal? Tillfälliga, kontinuerliga etc?
- Hur försöker ni få personalen att göra det ni vill de ska göra?
- Hur styrande är mål etc.?
- Om missförhållanden m.m. upptäcks - vad händer då? Hur hanteras det? Av vilka personer?
- Hur följs målens genomförande upp?
- Medverkan i uppföljningen?

G) Relationer och förväntningar

- Vilka relationer ser Du att Du som politiker har? Ange
- Vad betyder dessa, förväntningar och krav? Ange för var och en?
- Stämmer dessa förväntningar och krav med Din egen uppfattning?
- Hur mycket påverkar olika aktörer?

H) Information och konflikter

- Vilken information få Du och vilken känner Du att Du saknar?

- Vilka personer är betydelsefulla för att få information?
- Finns det olika åsikter bland olika aktörer och hur löser man det?

I) Vilken typ av osäkerhet råder och hur hanteras den mellan ledningsorganet och huvudmännen?

- Osäkerhet om resurser,
- Osäkerhet om regler,
- Osäkerhet om värderingar,
- Osäkerhet om kunskap av behovsgrupperna,
- Osäkerhet om andra aktörers handling/agerande.
- Osäkerhet om makt och auktoritet
- Osäkerhet inför valet
- Osäkerhet om huvudmannaskapsförändringar
- Ingen osäkerhet

J) Med vilka aktörer är det viktigt att samverka och varför?

K) Vilken är Din sammanfattande bedömning av förändring av politikerrollen?

Enkät om samverkan och politikeruppdraget - att besvaras före den muntliga intervjun.

1) Bakgrundsdata

Kön:.....

Ålder:.....

Yrke:.....

Politiska uppdrag:.....

Verksam som politiker sedan:.....

Parti:.....

Uppdrag i partiet:.....

Antal verksamma år i partiet:.....

Aktiv i annan viktig organisation:.....

Tid för politiskt arbete:.....

Tidigare huvudman:.....

Bostadsort:.....

- 2) Samverkan mellan olika organisationer i syfte att tillgodose sammansatta behov hos olika individer och grupper kan ske på olika nivåer. Det kan vara handläggare som samverkar kring individer, det kan vara arbetsledare och olika enheter som samverkar, det kan också vara förvaltningschefer och politiker mellan olika huvudmän. Vilka är det som samverkar i Din kommun/kommundel?

| | Mycket omfattande | Ganska omfattande | Inte särskilt omfattande | Inte alls omfattande | Vet ej |
|--------------------------------------|-----------------------|-----------------------|--------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Handläggare med olika specialisering | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Arbetsledare | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Arbetsgrupper | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Chefer | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Högsta tjänstemannaledningen | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Politiska ledningar | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Andra politiker från andra huvudmän | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

3) **Vilken möjlighet har Du att påverka så att samverkan sker?**

- Mycket stor möjlighet
- Ganska stor möjlighet
- Varken stor eller liten möjlighet
- Ganska liten möjlighet
- Mycket liten möjlighet

Ev. kommentar

.....

.....

.....

.....

.....

4) **I vilken utsträckning har Du utnyttjat Din möjlighet att skapa samverkan?**

- Mycket stor utsträckning
- Ganska stor utsträckning
- Varken stor eller liten utsträckning
- Ganska liten utsträckning
- Mycket liten utsträckning

Ev. kommentar

.....

.....

.....

.....

.....

5) **Hur bedömer Du ledningsorganets allmänna kännedom om befolkningens levnadsförhållanden, behov och problem i Din kommun/kommundel**

- Mycket god kännedom
- Ganska god kännedom
- Varken god eller dålig kännedom
- Ganska dålig kännedom
- Mycket dålig kännedom

Ev. kommentar

.....

.....

.....

.....

.....

6) **Information om befolkningens levnadsförhållanden kan erhållas på olika sätt. Vilken betydelse har följande personer, organisationer m.m. för Din kännedom och kunskap om levnadsförhållanden, behov och problem inom ledningsorganets ansvarsområde?**

| | Mycket stor betydelse | Ganska stor betydelse | Ganska liten betydelse | Ingen betydelse | Vet ej |
|--|-----------------------|-----------------------|------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Tjänstemän i ledningsorganets kansli | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Enskilda ledamöter i ledningsorganet | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Chefer och arbetsledare i hos utförarna | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Övrig personal i hos utförarna | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Professionella intresseorganisationer | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Brukar- eller patientorganisationer | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Lokala partiorganisationer | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Enskilda medborgare | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Enskilda forskare och andra forskningsresultat | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Massmedia | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Civilt arbetet | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Vänner och grannar | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

7) **Hur ofta har det under våren förekommit att Du fått ta emot synpunkter direkt från enskild medborgare rörande ledningsorganets ansvarsområde?**

- Dagligen
- Någon gång per vecka
- Någon gång per månad
- Någon enstaka gång per år
- Aldrig

Ev. kommentar

.....

.....

.....

.....

8) **Hur ofta har det under våren förekommit att Du har haft kontakt med specialister hos huvudmännen rörande ledningsorganets ansvarsområde?**

- Dagligen
- Någon gång per vecka
- Någon gång per månad
- Någon enstaka gång per år
- Aldrig

Ev. kommentar

.....

.....

.....

.....

.....

9) **Hur ofta har det under våren förekommit att Du har haft kontakt med chefer hos huvudmännen rörande ledningsorganets ansvarsområde?**

- Dagligen
- Någon gång per vecka
- Någon gång per månad
- Någon enstaka gång per år
- Aldrig

Ev. kommentar

.....

.....

.....

.....

.....

10) **Kraven och förväntningar på att olika verksamheter ska utvärderas och att kvaliteten ska granskas har ökat under senare år. I vilken utsträckning anser Du att ledningsorganet aktivt granskar kvaliteten och utvärderar olika verksamheter?**

- I mycket stor utsträckning
- I stor utsträckning
- I ganska stor utsträckning
- I ganska liten utsträckning
- I mycket liten utsträckning

Ev. kommentar

.....

.....

.....

.....

.....

11) **Det kan behövas olika typer av underlag för utvärdering och kvalitetsgranskning av verksamheten, t.ex. brukarenkäter, statistik, personliga besök och verksamhetsbeskrivningar. Hur bedömer Du underlaget för att i ledningsorganet kunna göra systematiska utvärderingar och kvalitetsgranskningar?**

- Mycket bra underlag
- Ganska bra underlag
- Varken bra eller dåligt underlag
- Ganska dåligt underlag
- Mycket dåligt underlag

Ge exempel på vilket/vilka olika typer av underlag för utvärdering och kvalitetsgranskning som Du använder Dig av.

.....

.....

.....

12) **Motiv till samverkan**
Nedan följer ett antal påståenden om tänkbara fördelar och nackdelar med samverkan. Vi vill be dig ta ställning till dessa påståenden.

| | Instämmer helt och hållet | Instämmer i stort sett | I stort sett motsatt åsiikt | Helt mot- satt åsiikt | Ej svar |
|---|---------------------------------|---------------------------|-----------------------------------|--------------------------|-----------------------|
| Det finns ett stort intresse av samverkan bland olika | | | | | |
| - specialister | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| - chefer | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| - politiker | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Det är svårare att kontrollera och utvärdera enskilda verksamhetens kvalitet när samverkan sker mellan olika organisationer | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Samverkan leder till att det ställs större krav på tydligare verksamhetsbeskrivningar | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Verksamhetens kvalitet blir bättre om samverkan med andra organisationer ökar | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

| | Instämmer helt och hållet | Instämmer i stort sett | I stort sett motsatt åsikt | Helt mot- satt åsikt | Ej svar |
|---|---------------------------------|---------------------------|----------------------------------|-------------------------|-----------------------|
| Samverkan skapar ekonomiska vinster för organisationen | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Genom samverkan tydliggörs ansvar | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Samverkan skapar ett mindre behov av styrning och ledning | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Samverkan skapar lojalitetskonflikter | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Genom samverkan tydliggörs det politiska ansvaret | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Samverkan medför att den politiska styrningen ökar | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Samverkan medför att den politiska styrningen blir otydlig | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Genom samverkan frigörs politikerna tid för att utveckla medborgarkontakter | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Samverkan skapar en otydlig politikerroll | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Politikernas kännedomen om olika behovsgrupper ökar genom samverkan | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Vid en sammanfattande bedömning överväger de positiva effekterna av samverkan | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

13) I vilken utsträckning utgör följande saker ett hinder för samverkan?

| | Instämmer helt och hållet | Instämmer i stort sett | I stort sett motsatt åsikt | Helt motsatt åsikt | Ej Svar |
|--|---------------------------|------------------------|----------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Det är svårt att se vinster med samverkan | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Samverkan tar tid | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Samverkan kostar pengar | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Det finns en rädsla för övervältrings-effekter | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Den ansträngda ekonomin i de respektive organisationerna | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Brist på mötesplatser | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Personalens kunskaper om och attityder till varandras verksamheter | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Kontaktrutiner | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Sekretessbestämmelser | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Tidigare publicerade rapporter i CEFOS serie

- Behovsbudgetering. Nya budgetprinciper i kommuner.* Cecilia Bokenstrand, 1/1993
- Självständighet eller statsbundenhet. Den kommunalideologiska idédebatten 1962–1974.*
Urban Strandberg, 2/1995
- Finansieringsanalysens dimensioner. Teori och kostnader.* Pär Falkman och Stefan Pauli, 3/1995
- Utveckling och tillämpning av ekonomistyrning i en decentraliserad kommunal organisation. Problem och möjligheter vid förändringsarbete – en fallstudie om ekonomistyrning.* Lennart Jansson, 4/1995
- Risk Management and Health Care.* Per-Johan Horgby, 5/1995
- Skolchefers arbete. Om chefskap och styrning inom skolsystemet.* Anna Cregård, 6/1996
- Distributive Justice and Cooperation in Asymmetric Social Dilemmas.* Daniel Eek, 7/1996
- Kontakter och förankring. En studie av kommunstyrelsens ordförande.* Petter Wrenne, 8/1997
- Nära nyheter. Studier om kommunaljournalistik.* Kent Asp, Bengt Johansson och Larsåke Larsson, 9/1997
- Quality and Efficiency in Health Care Production.* Mattias Lundbäck, 10/1998
- I skuggan av ett kommunalråd eller hur ett kommunalråd själv kan hamna i skuggan.*
Petter Wrenne, 11/1998
- Tunnelbygget genom Hallandsås: Lokalsamhällets dilemma.* Åsa Boholm, Ragnar Löfstedt och Urban Strandberg, 12/1998.
- Professionalisering och deltagande i den lokala representativa demokratin.* Magnus Hagevi, 13/2000.
- Samverkan i det lokala välfärdssystemet. Politikens och ledares betydelse.* Marie Fridolf, 14/2000.