

CEFOS RAPPORT 20

Finansiell och politisk samordning i den lokala välfärden

En ny politisk arena för gemensam prioritering mellan huvudmän

Marie Fridolf

ISRN GU-CEFO-R--20--SE
ISSN 1104-327x

Förord

Vid Centrum för forskning om offentlig sektor, CEFOS, har fil lic. Marie Fridolf studerat samverkan över sektorsgränser i forskningsprojektet *Interorganisatorisk integrering och det lokala välfärdssystemet*. Olika former av samordning har analyserats finansiell och politisk samt samordning av resurser och verksamhet. Föreliggande rapport *Finansiell och politisk samordning i den lokala välfärden* behandlar samordning mellan socialförsäkring, socialtjänst och hälso- och sjukvård inom ramen för försöksverksamheten, SOCSAM. Studien är inriktad på den politiska funktionen i åtta geografiska områden. I den offentliga sektorns komplexa flernivåorganisation skapar försöksverksamheten en ny politisk struktur för gemensam prioritering av olika huvudmän. I rapporten diskuterar Fridolf politikerna som legitimerande aktörer och som politiska ledare på den nya arenan. Det är främst på lokal nivå som medborgarna möter den svenska välfärdsstaten och rapporten ger värdefull inblick i och kunskap om försöksverksamheten med implementering av välfärdspolitik över sektorsgränser.

Göteborg i december 2003

Lennart Nilsson
föreståndare

Författarens förord

Kravet på samordning mellan välfärdens organisationer har förstärkts under 90-talet. Syftet är att bättre använda samhällets resurser för att både nå välfärdsvinster för enskilda och samhällsekonomiska vinster. I syfte att samhällets resurser bättre ska kunna användas för både samhällsekonomiska vinster och välfärdsvinster för enskilda har kravet förstärkts på samordning mellan välfärdens organisationer. Denna rapport handlar om politisk och finansiell samordning genom den försöksverksamhet som prövar nya former för politisk styrning i syfte att kunna använda samhällets resurser på ett bättre sätt. De medverkande huvudmännen bildar ett nytt gemensamt politiskt ledningsorgan som övertar ansvaret för de verksamheter som ingår i försöket.

Syftet med denna rapport är att diskutera politikernas agerande för finansiell och politisk samordning utifrån ett struktur- och aktörsperspektiv. Rapporten ingår i mitt forskningsprojekt interorganisatorisk integrering i det lokala välfärdssystemet.

I rapporten studien framkommer att politikernas agerande inom denna struktur har stor betydelse. Men för att det ska bli en gemensam handling mellan organisationer behövs inte bara en struktur utan också ledarskap och legitimitet. Handlandet över organisationsgränser kan leda till ett gemensamt ledarskap om det finns legitimitet för detta handlande.

Denna studie har kommit till på initiativ av de försöksområden som har prövat politisk och finansiell samordning samt den nationella utvärderingen. Alla som intervjuats har välvilligt ställt upp och avsatt tid för intervju. Jag vill rikta ett särskilt tack till dem. Jag vill också tacka alla projektledare från försöksområdena och ordförandena i ledningsorganet för många intressanta diskussioner och ett engagerat samarbete. Jag vill också tacka utvärderingsgruppen på Socialstyrelsen och Riksförsäkringsverket.

Det finns flera som läst och kommenterat manuskriptet och som jag känner en stor tacksamhet till. Jag vill särskilt tacka Henry Bäck, Förvaltningshögskolan och Lennart Nilsson, CEFOS.

Göteborg i augusti 2003

Marie Fridolf

Innehåll

| | |
|---|----|
| 1. <i>Samordning i den lokala välfärden</i> | 1 |
| Samordning som aktuellt problemområde | 1 |
| Försök med politisk och finansiell samordning | 2 |
| Aktör och struktur | 16 |
| Syfte och frågeställningar | 17 |
| En analysmodell | 18 |
| Studiens fortsatta disposition | 19 |
| 2. <i>Att studera samordning</i> | 21 |
| Politiker som aktörer | 21 |
| En ny politisk struktur | 24 |
| Flera demokratiska nivåer förenas | 26 |
| 3. <i>Metod</i> | 29 |
| Fallstudie som metod | 29 |
| Avgränsningar | 30 |
| Intervjuerna | 31 |
| Underlaget | 32 |
| Sammanfattning och ställningstaganden | 35 |
| 4. <i>SOCSAM med olika inriktning</i> | 37 |
| Den nya strukturen | 37 |
| Försöket i Stenungsund | 38 |
| Försöket i Grästorp | 42 |
| Försöket i Finspång | 44 |
| Försöket i Laholm | 47 |
| Försöket på Hisingen i Göteborg | 50 |
| Försöket i Haninge | 52 |
| Gotlandsförsöket | 54 |
| Prioriterade behovsgrupper | 56 |
| En försöksverksamhet men åtta olika försök | 58 |
| 5. <i>SOCSAM - en ny politisk struktur</i> | 62 |
| Gemensam verksamhet | 62 |
| Gemensam politik | 65 |
| Förankring i områdena | 71 |
| Gemensam politisk styrning | 76 |
| Gemensamma resurser | 80 |
| Gemensamt kostnadsansvar | 82 |
| Omfördelning av resurser | 83 |
| Politisk och finansiell samordning skiljer sig åt | 85 |

| | |
|--|-----|
| 6. <i>Den legitimerande politikern</i> | 88 |
| Erfarenheter och bakgrund | 88 |
| Politikerna som företrädare | 89 |
| Politikernas ansvar | 96 |
| Samordningsinnovatörer eller befolkningsföreträdare | 102 |
| Dialogen ger legitimitet..... | 103 |
| 7. <i>Den politiske ledaren</i> | 106 |
| Formen för behovsidentifiering vidgas | 106 |
| Prioritering: politisk men inte partipolitisk | 110 |
| Förändrad resursmobilisering en långsiktig process | 113 |
| Sökandet efter nyttan..... | 122 |
| Att bygga broar i den lokala välfärden..... | 125 |
| 8. <i>Politikerna som aktörer i en ny politisk struktur</i> | 127 |
| Politikernas rollutövande..... | 127 |
| Att skapa politik i den nya strukturen | 131 |
| Politikernas inflytande..... | 137 |
| Samordning ett organisatoriskt fenomen som kräver ledarskap och legitimitet..... | 141 |
| Erfarenheter och reflektioner..... | 144 |
| <i>Referenslista</i> | 146 |

Figur-, tabell- och diagramförteckning

| | |
|------------------|-----|
| Figur 1. | 14 |
| Figur 2. | 16 |
| Figur 3. | 18 |
| Figur 4. | 25 |
| Figur 5. | 28 |
| Tabell 1. | 33 |
| Tabell 2. | 60 |
| Figur 6. | 61 |
| Figur 7. | 86 |
| Diagram 1. | 92 |
| Diagram 2. | 99 |
| Diagram 3. | 101 |
| Figur 8. | 104 |
| Diagram 4. | 106 |
| Diagram 5. | 108 |
| Diagram 6. | 109 |
| Diagram 7. | 110 |
| Diagram 8. | 115 |
| Diagram 9. | 116 |
| Diagram 10. | 117 |
| Diagram 11. | 118 |
| Diagram 12. | 119 |
| Diagram 13. | 120 |
| Diagram 14. | 121 |
| Diagram 15. | 122 |
| Diagram 16. | 123 |
| Diagram 17. | 124 |
| Diagram 18. | 125 |
| Figur 9. | 126 |
| Figur 10. | 142 |

1. Samordning i den lokala välfärden

Samordning som aktuellt problemområde

Det svenska välfärdssystemets sektorisering har inneburit demokrati- och effektivitetsproblem. Effektivitetsproblem har särskilt uppmärksammats, såsom långa köer, väntetider, dubbelarbete, oklarheter i ansvar (SOU 1995:142). Demokratiproblemet beskrivs som bristande möjlighet till inflytande och delaktighet (SOU 1991:46). Organisationerna socialtjänsten, hälso- och sjukvården, försäkringskassan och arbetsförmedlingen har svårt att möta de sammansatta behov som många människor har. Många personer har hamnat i en rundgång eller i en gråzon mellan verksamheter när problembilden inte ryms inom en organisations ram (Danemark & Kullberg, 1999, Hultberg, 1998, Socialstyrelsen 2001). Samarbete mellan professionella sker därför för att överbrygga en ökad sektorisering.

I takt med allt större organisationer och ökad specialisering har offentliga organisationer i flera fall fått motstridiga mål, instruktioner och handlingsplaner. Mycket tid och energi går åt till att bevara och bevaka strukturer. Det anses inte tillräckligt med samarbete mellan professionella utan hela organisationer måste samordnas politiskt, verksamhetsmässigt och ekonomiskt (Socialstyrelsen 2001). Behovet av att också samordna resurser har därför blivit allt tydligare. Som skäl anges också att det finns ett stort behov av att mer effektivt utnyttja samhällets resurser och bättre kunna tillgodose enskilda människors behov av stöd.

Samordning innebär att aktörer genomför sina verksamheter eller arbetsuppgifter tillsammans. Det betyder att de skapar en gemensam arena för att göra dessa uppgifter. Det förutsätter att gemensamma normer finns och att mål utformas gemensamt. Samordning kan ge stöd för att åstadkomma ett samarbete mellan professionell (Fridolf 2002). Samordning av verksamhet innebär att flera huvudmän driver en verksamhet tillsammans. Det vanligaste är att driva samarbetsprojekt tillsammans. Ansvaret finns kvar hos respektive huvudman. Inga formella beslut om prioriteringar kan ske över organisationsgränser utan sådana fattas inom respektive huvudman.

Samordning av resurser innebär dessutom att huvudmännen lägger resurser gemensamt för att verka över organisationsgränser. Vid finansiell samordning har dessutom huvudmännen ett gemensamt kostnadsansvar för dessa resurser. Resurserna kan dessutom omfördelas mellan huvudmännen på lokal nivå. Det kan t.ex. innebära att budgeterade kostnader till sjukpenning kan användas till att producera vård eller att budgeterade medel för sjukvårdsinsatser kan användas till att anställa en socialsekreterare. Gemensamt kan huvudmännen förstärka vissa insatser som krävs oavsett om det ligger inom ramen för aktuell parts huvudmannaskap.

Detta förutsätter gemensam styrning med politiker från olika huvudmän. Denna politiska samordning innebär att en politisk arena skapas som prioriterar resurser över organisationsgränser. Det betyder att prioriteringar mellan olika grupper sker lokalt. Politikerna kan fatta formella beslut. Dock måste man hålla sig inom gällande nationella prioriteringar och lagstiftning. De medverkande huvudmännen har ett gemensamt ansvar för de uppgifter de hänfört till den gemensamma arenan. Politisk samordning innebär också en ny formell politisk arena som väljs av de ingående huvudmännen. Finansiell och politisk samordning berör huvudmän på flera demokratiska nivåer såsom kommun, region/landsting och stat.

Försök med politisk och finansiell samordning

Kravet på samordning har under 90-talet förstärkts främst mot bakgrund av samhällsekonomiska krav. Flera olika försök har därför prövats att samordna pengar mellan kommun, landsting och stat i syfte att göra gemensamma satsningar för olika behovsgrupper och därmed göra samhällsekonomiska besparingar. Nedan beskrivs olika nationella former för samordning genom försöksverksamhet eller permanent lagstiftning.

Samverkan inom rehabiliteringsområdet (FRISAM)

I propositionen 1996/97:63, benämnt FRISAM, tydliggör regeringen behovet av samverkan¹ mellan berörda myndigheter i syfte att stödja

¹ Se Fridolf, M. 2002.

den som behöver särskilda insatser inom rehabiliteringsområdet. I 1998 års budgetproposition föreslogs lagändringar som gjorde det möjligt att driva lokala samverkansprojekt. Sådana lagändringar infördes. En förutsättning för att samverkan ska kunna bedrivas är att länsarbetsnämnden, försäkringskassan, kommunerna och landsting bidrar med medel. Alla parter behöver inte bidra med samma andel. Det behöver inte heller vara fyra parter utan också vara två eller tre. Ett viktigt syfte är att insatserna ska öka utsatta gruppers konkurrensförmåga på arbetsmarknaden. Samtidigt som gränsdragning mellan olika försörjningssystem poängteras i propositionen är det viktigt att upprätthålla en helhetssyn på individens situation. Det är även väsentligt att regelsystemen samspelar. Regeringen har också betonat vikten av gemensamma mål för inblandade organisationer dvs. ett visst uppgiftsområde som samtidigt berör flera organisationer. Regeringen anser att det är väsentligt att gemensamma verksamhets- och handlingsplaner tas fram på central, regional och lokal nivå. Med lokal nivå menas det geografiska området kommun, med regional nivå avses län och med central nivå hela riket. Samverkan ska enligt propositionen bygga på frivillighet.

Den frivilliga samverkan har utvärderats (Socialstyrelsen 2001). I utvärderingen uppskattas fem procent av befolkningen i arbetsför ålder, dvs. ca 280 000 personer vara i behov av samarbete mellan professionella. Gemensamt för dessa är att de har kontakt med flera myndigheter och har offentlig försörjning i mer än 12 månader. Det faktiska samarbetet berör 1,7-1,9 procent ca 70 000 – 100 000 (1999 och 2000). Breddas perspektivet till personer med offentlig försörjning som har kontakt med minst två av verksamheterna försäkringskassa, arbetsförmedling och socialtjänst utgör gruppen enligt utvärderingens beräkningar över 10 procent av befolkningen i arbetsför ålder. Av dem i kontakt med flera myndigheter och som inte omfattas av samarbete anser ungefär hälften att de skulle ha velat ha samarbete. Det finns här ett otillfredsställt behov av samarbete. Utvärderingen visar att det är svårt att åstadkomma ett varaktigt och brett samarbete. Denna svårighet beror delvis på de lokala aktörernas möjligheter och ambitioner samt på bristen på stöd från centrala verk och departement. Centrala politiska beslut har tvärtom inneburit att handlingsutrymmet i gråzonen mellan olika verksamheter begränsats. Därför anser utvärderingen att det behövs gemensamma centra-

la mål som gör det möjligt att prioritera de särskilt utsatta. De framför vidare att det krävs ett tydligare gemensamt ansvar mellan lokala aktörer för rehabilitering av särskilt utsatta. Det behövs även en gemensam lokal arena där de olika aktörernas insatser kan samordnas. De lokala behoven och förutsättningarna ska styra samordningen. Utvärderingens resultat visar på behov av gemensamt ansvar och därmed gemensamma resurser. För att de lokala aktörerna ska kunna ta ett gemensamt ansvar för de särskilt utsatta måste de ha medel att disponera. Det krävs att samtliga aktörer bidrar. Resurserna ska kunna användas gemensamt utan att aktörerna i varje enskilt fall hamnar i prioriteringar utifrån olika ansvar. Det behövs också en gemensam politisk styrning på lokal nivå. Arbetsmarknadsverket saknar idag lokala politiker, och försäkringskassans politiker i socialförsäkringsnämnderna har inte något verksamhetsansvar. Utvärderingen visar på ett behov av lokalt politiskt inflytande inom dessa myndigheter.

Fr.o.m. den 1 januari 2003 får högst fem procent av de beräknade utgifterna för sjukpenning användas för samverkan enligt FRISAM. Dessa medel utgör statens samlade andel för både försäkringskassan och länsarbetsnämnden. Kommuner och landsting ska finansiera motsvarande del vardera. Dessa resurser kan dock inte omfördelning mellan olika huvudmän. Resurserna finns kvar hos respektive huvudman. FRISAM kan därför inte beskrivas som finansiell samordning. Det är inte heller politisk samordning eftersom det inte skapats någon ny politisk arena utan prioriteringarna sker inom respektive huvudman. Det finns däremot två försöksverksamheter som har benämnts finansiell samordning under 1990-talet. Det unika med dessa försöksverksamheter är att de har ett gemensamt kostnadsansvar och att omfördelning av resurser kan ske. Dessa beskrivs nedan.

Finansiell samordning mellan socialförsäkring samt hälso- och sjukvård (FINSAM)

Vid årsskiftet 1993 startade en lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring samt hälso- och sjukvård, benämnt FINSAM. De som berördes i FINSAM var de yrkesverksamma (SFS 1992:863). Denna försöksverksamhet prövades i fem områden: Södermanlands län (Eskilstuna och Nyköping), Gotlands

län, Malmöhus län (Höör, Hörby och Eslöv), Västmanlands län (Köping, Arboga och Kungsör) och Gävleborgs län (Sandviken, Ockelbo och Hofors). Försöksverksamheten innebar att parterna gavs ett gemensamt ansvar för kostnaderna för sjukpenning och rehabiliteringsersättning. De hade möjlighet att disponera sjukförsäkringsmedel till olika typer av åtgärder i syfte att minska kostnader på området. Verksamheten byggde på att parterna skrev ett avtal. Här reglerades vilket inflytande varje part skulle ha över försöksverksamheten. Det fanns olika sätt att organisera detta. Det ena var att parterna bildade en gemensam arena för att fatta beslut. Det andra var att lägga ansvaret på en av huvudmännen, i detta fall sjukvårdshuvudmannen, för att inom ram besluta. Det senare kan beskrivas i termer av att resurser överfördes från en myndighet till en annan. För att kunna ha en gemensam styrning gavs möjlighet att inrätta en lokal nämnd. En sådan nämnd inrättades enbart på Gotland. FINSAM har utvärderats och visar på kraftiga besparingar i socialförsäkringssystemet. Dessutom bedömde utvärderingen att en rad samhällsekonomiska intäkter från försöket hade uppkommit. Försöksverksamheten upphörde vid utgången av 1997.

FINSAM kan beskrivas som finansiell samordning genom att man kunde omfördela resurser mellan olika huvudmän. Det förekom dock ingen politisk samordning. I flera av områdena förekom enbart överföring av resurser från sjukförsäkringen till sjukvården. Även om Gotland hade en politisk nämnd kan man inte säga att de tog ett gemensamt ansvar.

Finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård samt socialtjänst (SOCSAM)

Vid halvårsskiftet 1994 startade ytterligare en lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård samt socialtjänst, benämnt SOCSAM, i ett första försöksområde: Stenungsund. Dessutom deltar Hisingen i Göteborg (sedan 1997), Grästorp (sedan 1997), Finspång (sedan 1997), Haninge (sedan 1998) och Laholm (sedan 1998) i en sådan försöksverksamhet. Gotland medverkade i försöksverksamheten mellan 1997 och 2000 samt Hyllie under året 1998. Denna försöksverksamhet omfattar både finansiell och politisk samordning. SOCSAM innebär att de medverkande parterna bildar en gemensam politisk ledning. Syftet är att

uppnå effektivare resursanvändning genom att göra gemensamma prioriteringar över sektorsgränser. Genom den politiska och finansiella samordningen från tre olika huvudmän skapas drivkrafter för att ta ett gemensamt ansvar och genomföra gemensamma insatser. Försöksverksamhetens primära målgrupp är personer som har behov av myndighetsgemensamma insatser. Det finns också förväntningar om att ytterligare samordningsvinster ska kunna uppnås genom ett förebyggande arbete.

I försöksverksamheten anges att individernas behov bör ligga som grund för samarbetet och inte, som idag, huvudsakligen myndigheternas behov. Samtidigt framförs att, som ett led i förnyelsen av offentlig verksamhet, nya former för politisk styrning bör prövas. För att tydliggöra detta ytterligare anges att ett politiskt ledningsorgan bör 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).

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 gemensamt för kostnaderna för de delar av de berörda områden som ska ingå i försöket. Vilka verksamheter som ska ingå får parterna komma överens om inom en ram angiven i författningen som gäller för försöksverksamheten. Försöket 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 försöksområdena i denna studie har Grästorps, Hisingen i Göteborg, Stenungsund, Finspång, Laholm och Hanninge valt att leda försöksverksamheten genom ett beställarförbund, medan försöksverksamheten på Gotland drivs i form av en kommunal nämnd.

Ledningsorganet ska inom ramen för lagstiftningen samt 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 dessa ligger kvar hos respektive huvudman. De resurser som har kunnat disponeras i försöksverksamheten är medel för hälso- och sjukvård, sjukreseersättning, socialtjänst, vård av unga och vård av missbrukare, sjukpenning, rehabiliteringsersättning, försäkringskassans köp av arbetslivsinriktade rehabiliterings-tjänster samt vissa administrationskostnader. Ledningsorganet har ansvaret för att täcka kostnaderna för de verksamheter som parterna beslutat ska ingå i försöksverksamheten.

Även denna försöksverksamhet har utvärderats (Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen 2001). Utvärderingen säger sig inte kunna visa på att SOCSAM minskat de ingående verksamheternas samlade kostnader. Däremot har positiva effekter kunnat påvisas för sjukpenning och socialbidragskostnader samt långa sjukfall. Utvärderingen visar också att den politiska ledningen har blivit en viktig aktör för huvudmän och chefer men även i viss utsträckning för personalen. En gemensam politisk ledning har förankrat SOCSAM och behovet av samverkan i respektive huvudmans politiska ledning, vilket har skapat förutsättningar för de tvärssektoriella aktiviteter som har bedrivits. Samverkan har givits en struktur och kontinuitet i de berörda verksamheterna. Genom att SOCSAM har bedrivits i politisk konsensus har denna legitimitet förstärkts.

SOCSAM kan sägas uppfylla kriterierna för både politisk och finansiell samordning. Finansiell samordning finns genom att huvudmännen har ett gemensamt kostnadsansvar samtidigt som det finns möjlighet att omfördela dessa mellan huvudmän. Politisk samordning finns också genom en politiskt vald församling som gör gemensamma prioriteringar inom en egen offentlighetsrättslig juridisk enhet. Försöksverksamheten kommer att upphöra årsskiftet 2003/2004. Istället diskuteras nu ett mer begränsat förslag på finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet som presenteras i det följande. I förslaget finns också att de försöksområden som medverkat i försöksverksamheten får driva detta efter SOCSAM lagstiftningen i yt-

terligare tre år fram till och med 2006. Regeringen kommer att fatta beslut den 11 december 2003.

Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet (RESAM)

Förslaget med finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet är mycket mer begränsat än SOCSAM-lagstiftningen när det gäller ansvar och finansiell ram. Samtidigt omfattar det ett fjärde område nämligen arbetsmarknadspolitiken. Den finansiella samordningen ska inte vara ett försök utan permanent och rikstäckande (prop.2002/03:132). I det följande kallar jag förslaget RESAM.

Den finansiella samordningen föreslås omfatta de resurser som ska användas för att finansiera insatser för den aktuella gruppen. Det innebär att förebyggande insatser inte ingår. Samtliga parter ska ingå med samma andel. Försäkringskassan får disponera fem procent av de budgeterade kostnaderna för sjukpenning till finansiell samordning. Detta utgör statens andel och ska därmed finansiera både insatser inom försäkringskassan och arbetsmarknadsmyndigheten. Kommuner och landsting ska tillsammans finansiera en lika stor andel som staten.

Den finansiella samordningen ska bedrivas genom ett fristående samordningsorgan där parterna är representerade. Samordningsorganet ska inte besluta om förmåner eller rättigheter för den enskilde. Samordningsorganet ska besluta om mål och inriktning samt finansiering för sitt ansvarsområde. Målgruppen är människor med en sammansatt problematik som innebär att de är i behov av rehabilitering från flera huvudmän för att kunna försörja sig genom förvärvsarbete. Samordningsorganet ska inrättas som ett särskilt förbund vilket innebär en ny form av offentligrättslig juridisk person som har egen rättskapacitet. Fyra parter ska medverka i förbundet - förtroendevalda från kommun, landsting och försäkringskassa samt tjänstemän från länsarbetsnämnden.

Detta nya förslag kan också sägas utgöra finansiell samordning. I förhållande till SOCSAM har omfattningen minskat. Perspektivet är inte längre befolkningen utan istället rehabilitering för människor som har sammansatt problematik och är i behov av stöd från flera olika huvudmän. Förslaget innebär också politisk samordning genom att en politiskt vald församling som gör gemensamma priorite-

ringar inom en egen offentligrättslig juridisk enhet bildas. Arbetsmarknadsmyndigheten representeras dock av tjänstemän.

Parallellt med framtagandet av RESAM har också en pilotverksamhet drivits med en begränsad målgrupp de långstidsarbetslösa/sjukskrivna. Denna pilotverksamhet kallas FAROS.

Förnyad Arbetslivsinriktad Rehabilitering Organisation och Samordning (FAROS)

Regeringen gav 2001 i uppdrag åt AMS och RFV att inleda en förnyelse av den arbetslivsinriktade rehabiliteringen, som ett led i regeringens 11-punktsprogram för ökad hälsa i arbetslivet. Inom ramen för detta har en pilotverksamhet med en samordnad organisation mellan försäkringskassan och arbetsförmedlingen för arbetslivsinriktad rehabilitering prövats. Förnyelsearbetet ska bedrivas under 2002 - 2004 i fem geografiska områden: Västra Frölunda, Norrköping, Västerås, Blekinge län samt Haparanda/Övertorneå. Pilotverksamheten går under namnet FAROS som står för Förnyad Arbetslivsinriktad Rehabilitering Organisation och Samordning. Inriktningen i projektet är inte att finna de optimala samverkansformerna utan att synliggöra förutsättningarna för en ändamålsenlig samordnad organisation. Organisationen samordnas men det sker ingen gemensam styrning. Målgrupperna för pilotverksamheten är i första hand sjukskrivna arbetslösa med behov av arbetslivsinriktad rehabilitering men också sjukskrivna med anställning som inte kan återgå till sin arbetsgivare. Projektets budget för år 2002 och 2003 uppgår till 35 miljoner kr per år.

För att kunna utläsa effekten av pilotverksamheten kommer Riksförsäkringsverket och Arbetsmarknadsstyrelsen att gemensamt göra en utvärdering av arbetet. I utvärderingen framkommer att det är få sjukskrivna arbetslösa som fått adekvat arbetslivsinriktad rehabilitering. Flertalet har hamnat i en gråzon mellan försäkringskassan och arbetsförmedlingen. Utvärderingen framför att det är tre förhållanden inom myndigheterna som bidragit till att befästa rådande situation för målgruppen. Det första är att arbetsförmedlingen menar att sjukskrivna inte ingår i arbetsmarknadsverkets uppdrag, därför återremitterar eller avregistrerar de sökande utan att bedöma t.ex. förmågan att rehabiliteras till arbete. Det andra innebär att försäkringskassans uppdrag och mål bidrar till att de skyndsamt vill över-

föra sjukskrivna till arbetsförmedlingen, utan att arbetsförmåga eller rehabiliteringsbehov prövats tillräckligt. Slutligen det tredje innebär att olika ekonomiska incitament i bidragssystemen bidrar till att individer väljer vägar som ger kortsiktiga privatekonomiska fördelar, i stället för långsiktiga lösningar.

En viktig del av förnyelsearbetet syftar till att identifiera ändamålsenliga arbetsmetoder och arbetsprocesser inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Aktivitetsnivån har ökat markant i pilotområdena. Det är 10 gånger fler som får arbetsträning/arbetsprövning och tre gånger fler som får vägledning och förberedande utbildning. Rundgången mellan myndigheterna har minskat betydligt. Pilotverksamheten har ersatt ordinarie verksamhet för målgruppen på berörda orter.

FAROS har perspektivet en särskild behovsgrupp omfattande de arbetslösa/sjukskrivna. Pilotverksamheten kan inte sägas omfatta finansiell och politisk samordning. De kan inte omfördela resurser mellan olika huvudmän t.ex. omvandla sjukpenning till åtgärder inom arbetsmarknadsområdet. De har fått extra medel i syfte att utveckla nya metoder. Dessutom kan de åtgärdsmedel både från arbetsförmedlingen och försäkringskassan. De driver en gemensam verksamhet och kan sägas ha en gemensam budget men inte ett gemensamt kostnadsansvar. Som en följd av FAROS har Riksförsäkringsverket och Arbetsmarknadsstyrelsen lagt fram ett förslag att flytta samordningsansvaret från försäkringskassan till arbetsförmedlingen för denna grupp.

Inom ramen för den nya lagstiftningen RESAM och FAROS ryms bara den yrkesverksamma befolkningen. Inom behovsgrupperna äldre och barn finns också behov av samordningen mellan kommuner och landsting. Hittills har dessa huvudmän kunnat bilda kommunalförbund samt gemensam nämnd där den kommunala kompetensen sammanfaller. From halvårsskiftet 2003 har emellertid möjligheter öppnats att bilda gemensam nämnd inom området vård och omsorg där den kommunala kompetensen inte sammanfaller. I det följande redovisas kommunalförbund och det nya förslaget om gemensam nämnd.

Kommunalförbund mellan kommuner och landsting (FÖRBUND)

Ett kommunalförbund är en egen juridisk enhet som övertar de uppgifter som de samverkande huvudmännen lämnat över dit. Detta kallas i det följande FÖRBUND. Kommunalförbundet blir själv huvudman för verksamheten. Samverkan i kommunalförbund är en möjlighet inom vård och omsorgsområdet. Det enda kravet är att uppgifterna faller inom den överlämnande kommunen eller landstingets kompetens. Ett kommunalförbund får ha hand om hela verksamheter eller avgränsade verksamheter i geografien, uppgiftsmässigt eller funktionellt. En ny organisation bildas. Organisatoriskt är kommunalförbund en samverkansform som liknar en kommun. Det ska finnas beslutande organ och verkställande organ. Det ska finnas en förbundsordning, fullmäktige, styrelse och förvaltning.

Enligt tidigare definition av samordning kan det diskuteras om kommunalförbund är samordning eftersom en ny organisation bildas. Detta sker om huvudmännen lägger över utförandet och uppgifterna till kommunalförbundet så har en ny huvudman bildats och därmed en ny organisation med eget arbetsgivaransvar. Lika tydligt är det inte om huvudmännen enbart bildar kommunalförbund för att göra beställningar av vård och omsorg medan driften ligger kvar hos kommunen och landstinget. Detta blir då att jämföra med SOCSAM och RESAM som inte innebär en ny organisation annat än på ledningsnivå genom ett beställarförbund/samordningsförbund. Kommunalförbundet kan därför också beskrivas i termer av politisk och finansiell samordning.

Enligt samverkansutredningen (SOU 2000:114) anses inte kommunalförbund motsvara kommunerna och landstingens behov av en enkelt och smidig samverkansform då de samverkande parterna överlämnar ansvaret för verksamheten till kommunalförbundet och förlorar motsvarande kompetens. Därför föreslås istället gemensam nämnd. I samverkansutredningen anges att det i gemensam nämnd finns möjlighet till ett större politiskt inflytande.

Gemensam nämnd mellan kommuner och landsting inom vård och omsorg (NÄMND)

Kommuner och landsting kan inrätta en gemensam nämnd inom vård och omsorg (prop.2002/03:20). Detta kallas i det följande NÄMND. Motivet till gemensam nämnd är att skapa bättre samar-

te och samverkan mellan kommun och landsting inom vård och omsorg. De reformer som genomfördes under 90-talet har delat det tidigare sammanhållna ansvaret. Trots lokala överenskommelser och vissa delar finns behov av att stärka samarbetet. Någon sammanslagning av organisationer är inte aktuell och man vill att ambitionerna både med ädel- och psykiatrireformen ligger fast. Detta gäller även handikappreformen.

Kommuner och landsting har redan tidigare kunnat inrätta gemensamma nämnder, men kravet har varit att nämndens uppgift ska falla inom ramen för gemensam kompetens. Detta krav tas nu bort. Dessutom anges att det varken är möjligt eller lämpligt att finna former för rikstäckande modeller. Former måste hittas utifrån lokala förutsättningar. Huvudmannskapet och det politiska inflytandet ligger kvar hos respektive huvudman. Nämnden behöver inte vara totalansvarig för ett helt verksamhetsområde utan det kan också beröra delar av ett område. Personalen är fortfarande anställd hos sin respektive huvudman. Även viss myndighetsutövning såsom tvångsvård kan förläggas till den gemensamma nämnden. Regeringen anser att det är målgruppens behov som ska styra samordningen. En samordning av förvaltningarna kan också ske. Den gemensamma verksamheten kan hänföras till en av huvudmännen och ingå i dennes organisation. Den andra huvudmannen tillför då resurser till denna värdkommun eller värdlandsting. Styrningen sker dock av en gemensam politisk nämnd med ledamöter från de båda huvudmännens fullmäktige. Organiseringen kan också ske på annat sätt. I propositionen lämnas detta öppet.

Gemensam NÄMND är ingen egen juridisk person. Finansiering av den gemensamma nämndens verksamhet bestäms i överenskommelse som träffas mellan huvudmännen. Gemensam NÄMND innebär att den kommunala kompetensen för var och en av de samverkande huvudmännen vidgas så att de kan bilda en gemensam nämnd för att fullgöra uppgifter inom hela området. Då skulle man kunna säga att det blir ett gemensamt ansvar för hela området för var och en av huvudmännen. Samverkansutredningen menar dock att en sådan kostnadsfördelning som inte står i proposition till de uppgifter som huvudmannen lagt på nämnden skulle strida mot kommunallagen ändamålsparagraf. Denna paragraf innebär att en kommunal

åtgärd ska vara av allmänt intresse för medlemmarna i kommunen eller lanstinget.

Däremot anser utredningen att de medel som huvudmännen tillfört den gemensamma nämnden kan fördelas helt enligt nämndens prioriteringar och kan därmed nyttjas mer effektivt. Av detta framkommer att aktuell kommun och landsting inte kan sägas ha ett gemensamt kostnadsansvar för helheten utan bara för sin del. Där- emot är det osäkert om t.ex. resurser från socialtjänstens socialbidrag skulle kunna användas till att anställa en läkare inom landstinget inom nämndens ram. Vad händer med huvudmannens kostnadsansvar och är omfördelningen till gagn för kommunmedlemmarna i den aktuella kommunen? Den gemensamma nämnden öppnar inte heller sekretessen utan de områden som tillförs nämnden med olika sekretess är kvar i sina respektive sekretessområden.

Gemensam NÄMND kan beskrivas som samordning av resurser. Dock är det tveksamt om dessa resurser ska kunna omfördelas mellan olika huvudmän. Gemensam NÄMND kan däremot beskrivas som politisk samordning. I nämnden görs gemensamma prioriteringar mellan huvudmän. Politiker utses av fullmäktige hos respektive huvudman.

Olika former av samordning

I det följande visas schematiskt skillnader och likheter mellan de olika försöken respektive permanenta lagstiftningarna. När de jämförs utifrån att samordna verksamheter respektive samordning kring vissa behovsgrupper skiljer de sig till stor del. FINSAM - försöket innebar att verksamheter samordnades genom att parterna fick gemensamt ansvar för sjukpenning och rehabiliteringsersättning. Det vill säga sjukpenningen kan användas till vård. De har dock inte ett gemensamt ansvar för sjukvården. Det fanns också en begränsning till yrkesverksamma.

SÖCSAM och FÖRBUND utgör samordning av verksamheter men här finns inga begränsningar till olika grupper utan detta får bestämmas lokalt. Även när det gäller NÄMND samordnas verksamheter men denna är begränsade till vård- och omsorgsområdet. Inte heller här finns någon begränsning till behovsgrupper. När det gäller FRISAM och FAROS samt det nya förslaget RESAM innebär det en begränsning till samordning kring vissa behovsgrupper. FRI-

SAM och RESAM är begränsat till grupper med sammansatta behov och till rehabilitering. FAROS är begränsat till långtidsarbetslösa/sjukskrivna. Det unika med NÄMND och FÖRBUND är att verksamheternas utförande kan samordnas. I de andra försöksverksamheterna eller permanenta lagstiftningarna öppnas för samordning på ledningsnivå.

De olika försöken skiljer sig när det gäller samordning av resurser. I SOCSAM finns gemensam budget där huvudmännen har ett gemensamt ansvar. Så är också fallet vid bildandet av NÄMND. Även i det nya förslaget, RESAM, är tanken att det ska finnas en gemensam budget som huvudmännen är ansvarig för. För FAROS lyfts den del av verksamheten ut som jobbar gemensamt för gruppen långtidsarbetslösa sjukskrivna. För dessa finns en gemensam budget. För FRISAM (prop. 1996/97:63) finns ingen gemensam budget där huvudmännen har gemensamt ansvar.

De ovan beskrivna samordningarna sammanfattas i figur 1. Det finns ingen nationell form som innebär samordning av verksamheter utan att man har en gemensam budget.

Figur 1. Olika nationella former för samordning.

| | | Samordning av verksamhet | |
|------------------------|--|---|---|
| Samordning av resurser | | Behovsgrupper | Verksamheter |
| | Ja | RESAM (Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet) | FAROS (Förnyad Arbetslivsinriktad Rehabilitering Organisation och Samordning) |
| Nej | FRISAM (Frivillig samverkan inom rehabiliteringsområdet) | | |

När de olika formerna studeras utifrån finansiell och politisk samordning skiljer de sig än mer åt. Definitionen av finansiell samordning är att man skulle ha ett gemensamt kostnadsansvar som innebär att man också ska kunna omfördela resurser. Definitionen av politisk samordning är att verksamheten ska ledas av en politiskt vald församling med eget ansvar. SOCSAM, FÖRBUND och RESAM innebär både politisk och finansiell samordning. De har både möjlighet att omfördela resurser mellan olika huvudmän och de styrs av en gemensam politisk församling mellan olika huvudmän som kan fatta egna beslut. SOCSAM är en begränsad försöksverksamhet medan RESAM och FÖRBUND är permanent lagstiftning. Dessa tre har också gemensamt att de är egen juridiska enheter. I FÖRBUND kan man också samordna utförandet och då har en ny organisation bildats som övertagit driftsansvaret. Detta är dock inte möjligt i SOCSAM och RESAM. Gemensam NÄMND innebär politisk samordning, men det är tveksamt om de ingående partierna har ett gemensamt kostnadsansvar som innebär att man kan omfördela resurser. Gemensam NÄMND är ingen ny juridisk enhet.

FRISAM avviker genom att det är en viljeyttring som inte innebär några förändringar genom politisk och finansiell samordning. Den är också en generell lagstiftning. FAROS är ett pilotförsök som inte innebär någon politisk och finansiell samordning.

Politisk och finansiell samordning sammanfattas i figur 2.

Figur 2. Olika nationella former för politisk och finansiell samordning.

| Finansiell samordning | Politisk samordning | |
|-----------------------|---------------------|---|
| | Ja | Nej |
| Finansiell samordning | Ja | SOCSAM (Finansiell samordning inom socialförsäkring, socialtjänst och hälso- och sjukvård) RESAM (Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet) FÖRBUND (Kommunalförbund mellan kommuner och landsting) |
| | Nej | FINSAM (Finansiell samordning inom socialförsäkring och hälso- och sjukvård) FRISAM (Frivillig samverkan inom rehabiliteringsområdet) FAROS (Förnyad Arbetslivsinriktad Rehabilitering Organisation och Samordning) |

Jag har i fortsättningen av denna studie valt att diskutera samordning utifrån politikernas agerande i försöksverksamheten SOCSAM. Motivet är att försöksverksamheten har pågått sedan 1994 och den innehåller både politisk och finansiell samordning i full skala. Det är inte heller begränsat till vissa behovsgrupper. Den berör både stat, kommun och landsting. Politikernas agerande i samordningen studeras både utifrån ett struktur- och aktörsperspektiv.

Aktör och struktur

I studien problematiseras och diskuteras begreppet samordning. Det finns många sätt att studera samordning på. Ett sådant innebär att utgå från behov och problem hos befolkningen som uppfattas viktiga för samordningen. Utgångspunkten är problem och behov oavsett var de hanteras. Ett annat sätt är att utgå från organisationerna för att

undersöka villkoren för samordning av deras verksamhet. Ett tredje sätt är att utgå från aktörerna och studera deras agerande för att samordna. I denna studie har jag utgått från en av aktörerna – politikererna – och deras berättelser i aktörs- och strukturperspektiv. Aktörspåverkan utövas genom ett avsiktligt agerande. Strukturell påverkan sker genom organisationer, resurser och ett sätt att tänka. En stor del av strukturforskningen har skett inom statsvetenskapen. Aktörsforskningen har fokuserat på ledare och egenskaper men också på beteende (Blom 1996). Inom psykologin, pedagogiken, sociologin och organisationsforskningen finns flera olika studier. Det saknas idag väsentligen forskning om aktörs- och strukturperspektivet kombinerat när det gäller samordning. Ambitionen i denna studie är att försöka förstå förhållandet mellan dem.

Politikernas agerande har tydliggjorts utifrån hur de beskriver strukturen samt de normer och förväntningar som finns kopplat till en viss roll. För att närma sig aktörsperspektivet har berättelser som inte är att hänföra till rollens position värderats, såsom personliga förväntningar på uppdraget (March & Olsen 1989, Scott 1995). Olika politikernas egenskaper behandlas dock inte i studien.

Syfte och frågeställningar

Utgångspunkten för studien är politikernas agerande för finansiell och politisk samordning. Utifrån en förståelseorienterad kunskapsyn är denna studie orienterad mot ett struktur- och aktörsperspektiv på politikernas agerande. Eftersom försöksområdena skiljer sig åt är det särskilt intressant att studera om olika struktur på finansiell och politisk samordning ger några skillnader mellan områdena. Intressant är också att studera om politikernas agerande i de olika försöksområdena skiljer sig åt.

Huvudfrågorna är:

- ❖ Vilken syn på politikeruppdraget präglar försöken?
- ❖ Hur skapas politisk och finansiell samordning i försöken?
- ❖ Vilket inflytande uppfattar politikerna sig ha över samarbetet?

Studien har inledningsvis varit styrd av ett antal formulerade frågeställningar, men uppgiften har också varit att närma sig politikeruppdraget mer förutsättningslöst. Studien inriktas mot fyra grundläggande organiseringsfunktioner – behovsdefiniering, behovsprioritering, resursmobilisering (genomförande) samt uppföljning och utvärdering (Fridolf 2002).

En analysmodell

Samordning innebär att strukturer skapas för att stödja samarbete mellan professionella. I figur 3 redovisas de olika delarna schematiskt.

Figur 3. Analysmodell²



Samordning kan innefatta både resurser och verksamhet. Samordning av resurser handlar både om pengar och om kompetens. Det innebär att lokala aktörer har en gemensam budget för ett projekt eller en aktivitet. Ansvaret ligger dock kvar hos huvudmannen och myndigheternas mål, budget och lagstiftning följs. Samordning av resurser betyder också att man samordnar kompetens genom att professionella arbetar tillsammans.

Samordning av verksamhet innebär att flera huvudmän driver en verksamhet tillsammans. Det vanligaste är att driva samarbetsprojekt tillsammans. Ofta sker det för grupper som behöver ett samlat stöd av från flera verksamheter. Verksamhetssamordning innebär

² Detta är en utveckling av begreppsdefinitioner i min licentiatuppsats. Se Fridolf, M. 2002.

också att man skapar en gemensam lednings- eller styrgrupp med företrädare från olika verksamheter men ansvaret finns kvar hos respektive huvudman. Ledningsgruppen kan styra över organisationsgränser, men inga formella beslut om prioriteringar kan ske utan sådana fattas inom respektive huvudman.

Myndigheternas mål och lagstiftning gör det inte möjligt för lokala aktörer att lägga samman gemensamma ekonomiska resurser mellan stat, kommun och landsting för att tillsammans kunna prioritera grupper samt omprioritera mellan olika huvudmän. Inom ramen för försöksverksamheten SOSCAM, lagstiftningen Gemensam NÄMND, och det nya förslaget RESAM, är detta dock möjligt. Här prövar man att lägga samman resurser mellan huvudmän. Tanken är också att dessa resurser ska kunna omfördelas mellan ingående parter för bättre resursanvändning. Gemensamma lokala arenor bildas där de olika aktörernas insatser kan samordnas (Fridolf 2002). Vid denna finansiella samordningen får lokala parter lägga samman gemensamma ekonomiska resurser mellan huvudmän för att samlat kunna göra prioriteringar. För att göra dessa prioriteringar finns politisk samordning. Politisk samordning kan beskrivas som gemensam styrning över organisationsgränser. Samtidigt påverkar samordningen olika politikområden. Avsikten är dock att nationella prioriteringar och beslut ska följas men det formuleras också nya gemensamma mål över organisationsgränser.

Studiens fortsatta disposition

I följande kapitel två utvecklas en teoretisk referensram. Samordning diskuteras utifrån politiker som aktörer och en ny politisk struktur samt att flera demokratiska nivåer förenas. Den teoretiska referensramen bildar utgångspunkten för analysen av det empiriska materialet. I kapitel tre diskuteras metodstrategi, avgränsningar samt vilka metoder och tekniker som använts för att samla material. I de följande kapitlen, fyra till sex, redovisas sedan det empiriska materialet. Först beskrivs de olika områdena med utgångspunkt från idé och inriktning. Här återges också tidigare ambitioner med försöket i jämförelse med hur det är idag. I femte kapitlet skildras SOCSAM som en ny politisk struktur. I kapitel sex återges politikernas motiv till

engagemang, hur de ser på sin uppgift, vem de anser sig företräda och hur de ser på det nya politiska ledningsorganets arbetsformer. I kapitel sju redovisas politikernas syn på hur politisk organisering genom behovsidentifiering, prioritering, resursmobilisering och utvärdering sker. I studiens avslutande kapitel sju återknyts till de inledande frågeställningarna om synen på politikeruppdraget, politikernas betydelse för samarbete och hur de skapar politisk och finansiell samordning. Teoretiska aspekter diskuteras.

2. Att studera samordning

Politiker som aktörer

Den här studien är orienterad mot struktur- och aktörsperspektivet på politikernas agerande för att åstadkomma samordning. Vid politisk samordning skapas ett interorganisatoriskt arrangemang. Samordningen kan utgöra en informell arena men den kan också resultera i en ny organisation. I studien kommer försökets ambitioner med politisk och finansiell samordning att diskuteras.

Försöken med finansiell samordning mellan olika myndigheter omfattar både politiker och anställda som finns i de olika myndigheterna. Vid samordning är syftet att aktörerna ska fokusera på var och hur resurserna används för de enskilda människorna och inte i första hand bevaka sin egen myndighet. Inom dessa offentligt styrda organisationer finns tre domäner: den politiska, den professionella och den administrativa (Kouzes & Mico1979). 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 präglas av strävan efter autonomi och självreglering. De professionella har egna kriterier för kvalitet och för vad som är bäst för patienten, klienten eller brukaren. Relationen professionella emellan är huvudsakligen kollegial. Arbetet är problemlösande samt situations- eller individspecifikt. Den administrativa uppgiften kännetecknas av det finns 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.

Vid samordning sker mobilisering av resurser över organisationsgränser i syfte att ge ett samlat stöd till olika behovsgrupper. Genom att studera organiseringen kan konflikter samt vad som

hindrar respektive underlättar integrering diskuteras. Fyra grundläggande funktioner eller typer av aktiviteter kan identifieras.

- Den första funktionen är *behovsdefiniering*. Här studeras med vilka medel behoven identifieras och kunskap byggs. Intressant är hur pass självständigt politiker åstadkommer behovsdefinieringen samt vilka dialoger som förs.
- Den andra funktionen är *behovsprioritering*. Här studeras prioriteringar av vilka behov som ska tillgodoses. Formulering av mål och inriktning liksom relationer mellan olika verksamheter vid prioriteringar studeras.
- Den tredje funktionen är *resursmobilisering (genomförande)*. Denna funktion omfattar det faktiska genomförandet. Diskussionen förs om vad politiker gör för att stödja och/eller driva på en mobilisering av resurser och kompetens.
- 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 utifrån den samlade nyttan. Diskussion förs om utvärdering mot behov och uppföljning mot mål.

De politiska och professionella domänerna blir viktiga vid integrering (Fridolf 2002). Agerandet i den politiska domänen kan beskrivas i termer av att skapa ett bra innehåll för dem som behöver samhällets samlade stöd. I den professionella domänen tydliggörs medborgarnas behov vid integrering. Krav både från politiker och professionella ställs på att i det ekonomiskt administrativa perspektivet samordna resurser mellan organisationer. Aktörerna får en större kunskapsbas för att mål ska kunna formuleras. Det ställer ibland de egna organisatoriska intressena "på sin spets". Mätssystem som enbart mäter den egna organisationens produktivitet ifrågasätts. Nya sätt att belöna effektivitet efterfrågas.

I förhållande till funktionerna behovsidentifiering, behovsprioritering, resursmobilisering samt uppföljning och utvärdering har också domänerna olika fokus vid integrering (Fridolf 2002). Det politiska perspektivet vid integreringen har utvecklats mot att öka kunskapen om behov (behovsidentifiering), ledningsperspektivet har

blivit att sammanföra resurser (resursmobilisering) och den professionella utgångspunkten har utvecklats mot att prioritera individer med sammansatta behov (behovsprioritering). De professionella har tagit ett större ansvar för att lyfta behov av prioriteringar mellan grupper och individer.

Det visar sig finnas ett stort behov i den politiska domänen av att få del av de professionellas kunskaper om hela eller delar av behov utan att organisatoriska aspekter läggs på. Den samlade bedömningen av behoven inom en grupp eller i ett geografiskt område har ofta enbart diskuterats inom varje organisation för sig. Sociala behov värderas i kommunen, sjukvårdsbehov inom landstinget och arbetsmarknadsmässiga behov inom länsarbetsnämnden. Socialförsäkringen, kopplat till behov vid sjukdom, värderas i försäkringskassan. Vid integrering är avsikten att göra en samlad bedömning. För att denna bedömning ska kunna göras genomförs ofta gemensamma kartläggningar (Fridolf 2002).

Att prioritera mellan olika behov, både när det gäller vilka individer som ska stödjas och vilka behov som ska mötas, förefaller vara en viktig fråga i den professionella domänen. Möjligheterna att prioritera uppfattas begränsad pga. lagstiftningen och olika regler. En ökad flexibilitet efterfrågas. Centrala beslut är inte heller synkroniserade med varandra. Bristen på en långsiktighet utgör också ett hinder. Genom integrering skapas förutsättningar för gemensamma prioriteringar av behov. Prioriteringen innebär att man satsar särskilt på olika grupper.

Resursmobilisering sammanfaller med den administrativa domänen. Resursmobilisering sker traditionellt genom budget, verksamhetsplan och mål. Personalen är en viktig aktör när det gäller genomförandet. Vid integrering skapas former för gemensam resursmobilisering. Behovet av nya mätsystem som mäter över organisationsgränser växer fram. Uppföljning anges ske genom organisationerna. Framförallt gäller det uppföljning mot satta mål eller resultat. Det anses dock svårt och behovet av att kunna värdera nytta av de samlade insatserna är stort.

De fyra grundläggande formerna förändras i betydelse vid integrering (Fridolf 2002). Den tydligaste funktionen blir att identifiera behov i det lokala området. Här sker det gemensamt och bredare mellan olika aktörer. Också prioriteringarna förefaller förändras. De

sker mer gemensamt men har ett symbolvärde mer än en beslutsfunktion. Resursmobiliseringen sker även den mer samlat. Det finns dessutom krav på förändrad utvärdering utifrån nyttan för olika behovsgrupper. Vid politisk och finansiell samordning skapas förutsättningar för en gemensam beslutsfunktion.

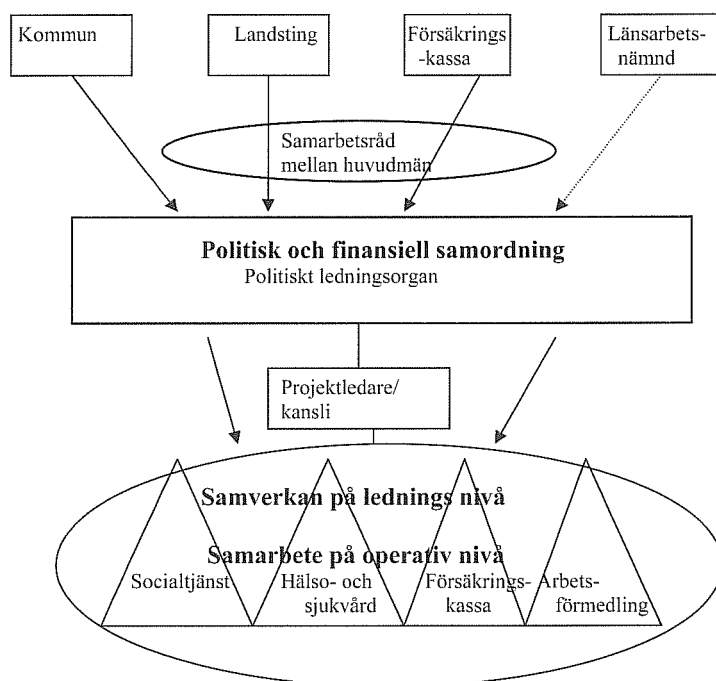
Dessa fyra grundläggande funktionerna kommer att användas som analysenheter för att svara på frågan hur politik och finansiell samordning skapas i försöksområdena.

En ny politisk struktur

En central fråga i försöken är hur den politiska processen ska organiseras, så att folkets och politikernas vilja slår igenom (Jmf Strömberg & Westerståhl 1983). I försöksverksamheten anges att nya former för politisk styrning bör prövas. Ett nytt politiskt ledningsorgan som är fristående från huvudansvarig myndighet införts. Samtidigt påpekas i försöksverksamheten att det kan finnas kommunaldemokratiska betänkligheter genom att medborgarna får ett svagare inflytande eftersom politikerna väljs genom indirekta val. Den kommunaldemokratiska folkstyrelsemodellen kan beskrivas i termer av olika flöden och relationer. Det första flödet (politik in) utgörs av formulering, sammanvägning och utvärdering av idéer som ska vara styrande för den lokala verksamhetens inriktning och omfattning (Montin 1996). Här är enligt modellen ovan partierna de viktigaste aktörerna. Förväntningarna på partierna är att de ska föra fram medborgarnas problem och behov i en demokratisk process som utmynnar i målsättningar. Det är partierna i denna modell som ska ha störst legitimitet genom att vara folkligt förankrade. Men det finns också andra organisationer och grupperingar som organiserar olika intressen. Idag har medierna, intressegrupper, aktionsgrupper och andra direktkontakter ett avgörande för formande av politiken. Det andra flödet (politik ut) består av verkställande organ. Det politiska ansvaret innebär ansvar för verksamhetens "mål, inriktning, omfattning och kvalitet". Den politiska styrningen är tänkt att fungera enligt ett målrationellt handlande. Det innebär att förtroendevalda ska sätta upp mål som sedan ska verkställas på ett effektivt sätt. Förutom att nämnder har verkställighetsansvar finns här tjänstemän med

uppgift att genomföra besluten. I försöksverksamheten SOCSAM har den nya politiska arenan övertagit ansvaret för prioriteringar inom vissa ramar från kommun och landstingsfullmäktige samt försäkringskassans styrelse. Verkställigheten sker av politiska nämnder och tjänstemän i kommun och landsting. SOCSAM:s ledningsorgan har ett beställaransvar. I försöksverksamheten finns också tjänstemän som arbetar för det nya politiska ledningsorganet. Deras uppdrag är att driva på samarbete på operativ nivå och samverka på ledningsnivå. I figur 4 återges en bild över försöksverksamheten.

Figur 4. En beskrivning av försöksverksamhetens SOCSAM.



Den finansiella samordningen sker genom att tre huvudmän lägger samman resurser i en gemensam pott. De resurser som har kunnat disponeras i försöksverksamheten är medel för hälso- och sjukvård,

sjukreseersättning, socialtjänst, vård av unga och vård av missbrukare, sjukpenning, rehabiliteringsersättning, försäkringskassans köp av arbetslivsinriktade rehabiliteringstjänster samt vissa administrationskostnader. Ledningsorganet har ansvarat för att täcka kostnaderna för de verksamheter som parterna beslutat ska ingå i försöksverksamheten. Ledningsorganet har däremot inte haft ansvar för uppgifter som direkt berör enskilda, till exempel myndighetsutövning. Detta ansvar har legat kvar hos respektive huvudman. Denna nya politiska struktur berör inte bara huvudmännen som organisationer utan också de demokratiska nivåer som finns i Sverige. Länsarbetsnämnden ingår inte i det gemensamma kostnadsansvaret. Här skrivs samverkansavtal.

Flera demokratiska nivåer förenas

Statsmakterna är organiserad efter två principer: en geografisk indelning och en indelning efter uppgifter. När det gäller den geografiska indelningen kan den beskrivas i kommunalnivå, kommunnivå, regional nivå, riksnivå, EU-nivå och internationell nivå. Vi kallar ofta detta flernivåsystem för flernivådemokrati (Nilsson 2002). Medborgaren väljer representanter till kommunal, regional, riks- och europeisk nivå. Uppgifterna har sedan delats mellan kommuner, landsting/regioner och stat. Dessa tre organisationer är representerade på olika geografiska nivåer och påverkar på samtliga. Riksdagen har ansvar för staten på riksnivå, landstingsfullmäktige eller regionfullmäktige finns på regional nivå, kommunfullmäktige representerar den lokala nivån och EU-parlamentet europainivån. Medborgaren har alltså fyra väljarroller: till kommun, region/landsting, nation och EU. Men det är mycket mer komplext än så. Varje nivå har sedan organisationer på andra geografiska nivåer. Dessutom tillkommer andra nivåer som är indirekt valda såsom stadsdelsnämnder som är mindre enheter än kommunen. Det förekommer också att kommunerna går samman och bildar kommunalförbund. Inom dessa genomförs gemensamma angelägenheter. Det kan vara att man driver räddningstjänst, gymnasieskolor eller utvecklingsfrågor tillsammans. Allt detta gör att systemet är ganska komplicerat och svårt att hantera för många människor. De vet inte vilka frågor som hör hemma på vilka

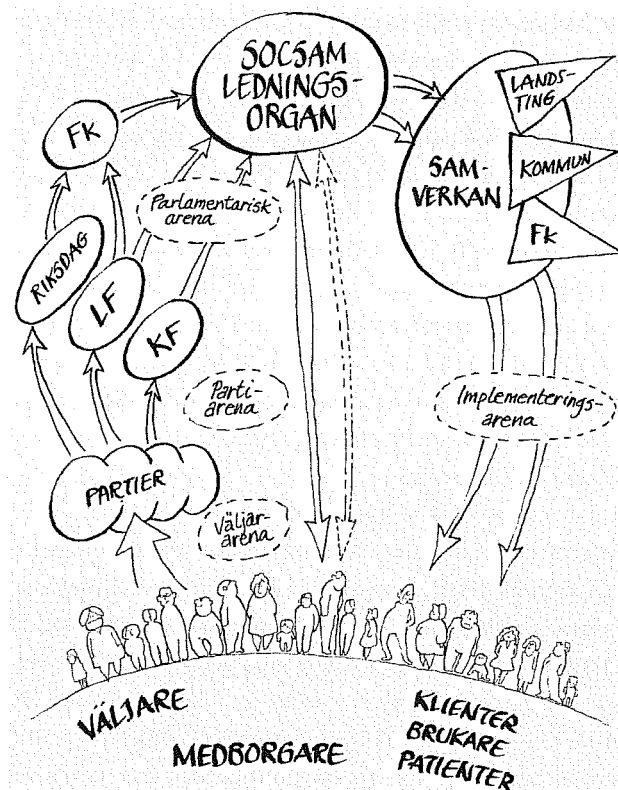
nivåer. Särskilt påtagligt blir det när medborgaren behöver stöd från flera olika demokratiska nivåer samtidigt. Många frågor hanteras t.ex. lokalt medan ansvaret och de demokratiska beslutsförsamlingarna finns centralt. Ambitionerna med försöksverksamheten är öka samordningen mellan de olika demokratiska nivåerna.

Politikerna i SOCSAM: s ledningsorgan kommer från tre huvudmän: kommunen, landstinget/regionen och försäkringskassan. De tre huvudmännen verkar på tre olika demokratiska nivåer: lokalt, regionalt och nationellt. En medborgare i de olika områdena röstar följaktligen till kommun, landsting och riksdag. Det finns ingen ambition i försöken att förändra de tre demokratiska nivåerna för medborgarna i aktuellt område. Ambitionen är att bättre samordna politiken och pengarna mellan de tre demokratiska nivåerna i ett lokalt område. I SOCSAM-försöken möts företrädare från de tre nivåerna i ett gemensamt ledningsorgan.

Politikerna i SOCSAM agerar på fyra arenor: parti-, väljar- och implementeringsarenan samt den parlamentariska arenan (Sjöblom 1970 och Hadenius 1981). Partiarenan handlar om att maximera den interna sammanhållningen och medlemmarnas interna stöd för partiets handlande. Väljararenan är mötesplatsen för politiker och väljare. Målet är att maximera partiets andel av väljarnas röster. Den parlamentariska arenan utgörs av 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.

SOCSAM: s ledningsorgan är indirekt valt och en ny aktör på den parlamentariska och på implementeringsarenan men med mycket olika uppläggning i områdena – se figur 5.

Figur 5. SOCSAM-försöken i ett arenaperspektiv



I detta kapitel har jag redovisat de teoretiska utgångspunkterna för min uppsats. Samordningens utveckling kommer att analyseras i det empiriska materialet utifrån aktörs- och strukturperspektivet. När det gäller aktörsperspektivet kommer jag att analysera vad politikererna gör utifrån behovsidentifiering, behovsprioritering, resursmobilisering och utvärdering. När det gäller strukturperspektivet kommer jag att titta på den finansiella och politiska samordningen som instrument för integrering i den lokala välfärden. Jag studerar processen genom att låta intervjupersonerna återge vad de gör och hur de ser på det som sker. När man tränger bakom olika företeelser för att försöka förstå kan en begreppsutveckling ske. Den modell som jag presenterade i det inledande kapitlet kommer att ge strukturen för analysen av materialet.

3. Metod

I detta kapitel diskuteras avgränsningar, metodstrategi samt vilka metoder och tekniker som använts för att samla material.

Fallstudie som metod

Utgångspunkten för studien är politikernas agerande för finansiell och politisk samordning. Utifrån en förståelseorienterad kunskapsyn är denna studie orienterad mot ett struktur- och aktörsperspektiv på politikernas agerande. Eftersom försöksområdena skiljer sig åt är det särskilt intressant att studera om olika struktur på finansiell och politisk samordning ger några skillnader. Intressant är också att studera om politikernas agerande i de olika försöksområdena skiljer sig åt.

Forskningsprocessen har varit utpräglat kvalitativ och dess olika faser, problemformuleringar, datainsamling, analys och teoretisk anknytning, har gått i varandra och skett parallellt. Studien kan karakteriseras som en systematisk fallstudie av sex fall som handlar om samordning i det lokala välfärdssystemet. När man gör fallstudier finns ofta möjlighet att vara pragmatisk och det gör att man kan skildra komplexa och dynamiska förhållanden mellan aktörer och strukturer. Strukturer ska inte ses som fristående utan det är aktörer som kontinuerligt skapar dem. Samhällsstrukturer kan alltså både beskrivas som ett medium och en effekt (Giddens 1982).

Det finns mig veterligt ingen enhetlig definition av vad en fallstudie är. Inga speciella metoder används. Alla metoder för att samla in vetenskaplig information, från test till intervju, kan användas. Metoden passar framför allt för att hantera kritiska problem av praktisk natur med syftet att öka kunskapsbasen (Merriam 1994). Styrkan med fallstudien är också att den kan användas till att generera hypoteser om orsakerna till ett visst händelseförlopp. Den kan också bidra till att tydliggöra relationerna mellan olika variabler (Smelser 1976). Enligt Yin är fallstudier en metod som passar i situationer där det inte går att skilja variablerna från kontexten eller den omgivande

situationen (Yin 1984). Fallstudien har visat sig lämplig att använda när forskaren inte tror sig ha kontroll på alla variabler (Yin 1984). Den kan innehålla både kvantitativa och kvalitativa data (Yin 1984). Genom att områdena har följts över tid och genom att flera olika källor har använts har möjlighet givits att studera en företeelse på djupet och i ett brett perspektiv. Datainsamlingen i fallstudier kan inte standardiseras enligt någon given mall. I fallstudier sker materialinsamlingen parallellt med analysen vilket kräver en förmåga till både distans och närhet. Fallstudier inriktas på många variabler i den företeelse som studeras (Merriam 1994). Fallstudiens styrka är att kunna hantera många olika typer av empiriskt material. Där fokuseras snarare på insikter, upptakter och tolkningar än på hypotesprövningar (Merriam 1994).

Avgränsningar

Denna studie bygger på intervjuer med politiker som finns ledningsorgan i de sex lokala områden som deltar i försöksverksamheten SOCSAM. Dessutom har politiker i det samarbetsråd med representanter från huvudmännen intervjuats. Studien begränsas av att varken chefer eller professionella intervjuats. Inte heller har andra än de ledande politikerna som är ledamöter i samarbetsrådet intervjuats. Beskrivningar och analyser bygger på politikernas berättelser i början av försöket och efter minst 1 ½ år. Det innebär att politikerna vid det första intervjutillfället beskriver sina förväntningar med försöket och vid det andra intervjutillfället erfarenheter av försökets genomförande. I den nationella utvärderingen av försöksverksamheten finns undersökningar som både mäter resultat av försöket och beskriver hur anställda och andra politiker beskriver försöken. Jag kommer att inte att fördjupa mig i dessa utvärderingar då mitt syfte i denna studie är att försöka förstå vad politikerna gör vid samordning. Jag kommer dock att hämta information om det ekonomiska utfallet från den nationella utvärderingen när jag beskriver finansiell samordning. Dessutom hämtar jag information från den nationella enkäten till förtroendevalda när jag beskriver politisk samordning. Denna studie gör inte anspråk på att förmedla någon helhet av försöksverksamheten.

Ytterligare en avgränsning har skett i antalet intervjuer. Vid intervjutillfälle två har enbart ordinarie ledamöter intervjuats. Motivet är två, dels tidsaspekten, dels en bedömning av att underlaget med ca 10 intervjuer i varje område utgör en tillräcklig grund för att beskriva processer.

Intervjuerna

Intervjuerna har varit halvstrukturerade i syfte att komma åt intervjupersonens erfarenheter. Avsikten har inte varit att tvinga respondenten att anamma olika kategoriseringar av världen. Intervjuerna har utgått från hur de som intervjuas definierar sin verklighet (Patton 1980). En intervjuguide har tagits fram som vägledning för intervjuerna, bestående av stödord och frågor med anknytning till de huvudsakliga frågeställningarna. Intervjuerna har sedan genomförts som ett samtal. Struktureringsgraden har påverkats av den intervjuades vilja att utveckla sina tankar. Fördelen med denna typ av öppna frågor är att de successivt kan utvecklas och preciseras om det visar sig att de ursprungliga frågorna är irrelevanta eller dåligt formulerade (Starrin & Renck1996).

I samband med intervjuer om förväntningar och önskemål finns det en risk att den svarande svarar så som han eller hon tror sig ska svara, det vill säga så som vederbörande tror intervjuaren förväntar sig. Detta problem gäller såväl enkäten som intervjun. Sannolikheten att komma till rätta med problemet är större vid öppna intervjuer.

I kvalitativa metoder krävs datainsamling som ger intervjupersonerna möjlighet att formulera sig självständigt, eftersom syftet är att utröna komplex kunskap inom ett område. Urvalet av intervjupersoner måste då också ske så att de förväntas ha erfarenheter och kunskap om det område inom vilket de intervjuas. De som har intervjuats har samtliga någon funktion med koppling till aktuellt fall.

Intervjuerna har både dokumenterats med anteckningar under samtalets gång och spelats in på band. Ambitionen har varit att renskriva dessa anteckningar så snart som möjligt efter samtalets slut. Hur snabbt det har kunnat ske har varierat beroende på intervjutäthet. Under de mest intensiva perioderna har det varit en vecka fram till renskrift. De citat jag redovisar har språkligt "förskönats"

och har inte återgivits ordagrant. De ska ses som exempel som illustrerar det jag berättar om i texten. De kan därmed inte generaliseras.

Intervjuerna har kompletterats med en enkät vid de båda intervjutillfällena. Enkäten har fyllts i före intervjun så att de svarande inte ska ha påverkats av denna. I studien har också olika dokument studerats, framför allt verksamhetsplan och bokslut. För att öka tillförlitligheten har en återföring genomförts i områdena. Min avsikt är att skapa en ökad förståelse. Processens steg har varit överlappande med intervjuer, enkät, dokumentation, återföring, distansering för att fördjupa analyser och litteraturgenomgång. Min bearbetning av data har utvecklat min analysmodell som tidigare presenterats. Forskningsprocessen har skett genom en parallellitet av analys och empiriska studier. Vilka empiriska studier som ska genomföras har också utvecklats efter hand och inte varit förutbestämt.

Underlaget

De sju geografiska områden som har valts för denna studie är Stenungsund, Hisingen i Göteborg, Gotland, Grästorp, Finspång, Haninge och Laholm. Motivet är att dessa områden medverkade i försöket med finansiell samordning 2001 när intervjuerna genomfördes. I Stenungsund intervjuades politikerna i mars och april 1997 samt november och december 2000 (3 ½ år mellan intervjutillfällena). Politikerna på Hisingen och i Grästorp intervjuades individuellt under juni till och med september 1997 samt under november och december 2000 (3 ½ år mellan intervjutillfällena). Politikerna på Gotland intervjuades under augusti 1997 och under februari 2001 (3 ½ år mellan intervjutillfällena). I Finspång intervjuades de förtroendevalda under december 1997 till januari 1998 samt januari – februari 2001 (3 år mellan intervjutillfällena). Politikerna i Laholm intervjuades individuellt under augusti till och med september 1998. Intervjuer genomfördes sedan under februari 2001 (2 ½ år mellan intervjutillfällena). I Haninge intervjuades de förtroendevalda under november 1998 och februari 2001 (drygt 2 år mellan intervjutillfällena). Resultatet från redovisningen kommer naturligtvis att påverkas av att områdena har medverkat under olika lång tid. Detta försvårar också möjligheten till jämförelser. Varje område får därför presenteras ganska ingående.

Sedan sker främst en jämförelse över tid i aktuellt område. Jämförelser mellan områdena sker främst i diskussionsform.

I områdena intervjuades samtliga ledamöter och suppleanter i ledningsorganet vid det första tillfället medan enbart ledamöter intervjuades vid det andra intervjutillfället. Ordinarie ledamöter intervjuades från samarbetsrådet intervjuades vid både första och andra intervjutillfället. I Laholm som har ett samarbetsråd med många ledamöter intervjuades enbart en representant för varje huvudman som ingår i samarbetsrådet. I tabell 1 redovisas antal personer som intervjuats.

Tabell 1. Antal personer i ledningen av försöken (de som inte givits möjlighet att ställa upp på intervju vid det andra tillfället men deltog vid intervju vid det första tillfället anges inom parentes)

| <i>Område</i> | <i>Ledningsorgan</i> | <i>Länsarbetsnämnd</i> | <i>Samarbetsråd</i> | <i>Totalt antal intervjuade vid två tillfällen</i> |
|---------------|----------------------|------------------------|---------------------|--|
| Stenungsund | 11 (7) | 1 | 3 | 15 |
| Grästorps | 7 (5) | 1 | 3 | 11 |
| Hisingen | 9 (5) | 2 | - | 11 |
| Finspång | 9 (9) | 1 | 4 | 14 |
| Gotland | 6 (4) | - | - | 6 |
| Laholm | 9 (9) | 1 | 3 | 13 |
| Haninge | 9 (7) | 1 | - | 10 |
| Total | 60 (46) | 7 | 13 | 80 |

I Laholm intervjuades 18 ledamöter samt en tjänsteman från länsarbetsnämnden vid det första intervjutillfället samt nio ledamöter och en representant från länsarbetsnämnden vid det andra. Dessutom intervjuades tre representanter från samarbetsrådet. I Haninge intervjuades 16 av 18 ledamöter vid det första intervjutillfället och nio av 18 ledamöter vid det andra. Dessutom intervjuades en representant från länsarbetsnämnden. I Haninge finns inget samarbetsråd. På Gotland intervjuades sex ledamöter i SOCSAM-nämnden och fyra ordfö-

rande i vårdnämnderna vid det första intervjutillfället samt sex ledamöter i SOCSAM-nämnden vid det andra. Inte heller Gotland har något samarbetsråd. I Grästorps intervjuades 12 av 14 ledamöter i Grästorpsnämnden vid det första intervjutillfället och sju av 14 ledamöter vid det andra. Dessutom intervjuades tre representanter från samarbetsrådet och en representant från länsarbetsnämnden. I DELTA-nämnden, på Hisingen i Göteborg, intervjuades 14 ledamöter av 15 vid det första intervjutillfället och nio vid det andra. Dessutom intervjuades två tjänstemän från länsarbetsnämnden som adjungerats till nämnden. I försöket på Hisingen finns inte heller något samarbetsråd. I Finspång intervjuades 18 ledamöter i Finspångsnämnden samt en representanter från länsarbetsnämnden vid det första intervjutillfället samt nio ledamöter och en representant från länsarbetsnämnden vid det andra intervjutillfället. I Stenungsunds-försöket intervjuades 18 ledamöter i beställarförbundet och sex ledamöter i samarbetsrådet 1997. Vid det andra intervjutillfället intervjuades 11 ledamöter av 15 ledamöter i beställarförbundet samt tre ledamöter i samarbetsrådet och en representant från länsarbetsnämnden. Totalt intervjuades 80 personer vid två tillfällen.

Vid intervjuerna har frågor ställts angående syn på politikeruppdraget och hur politik avses skapas. Frågor har även ställts 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 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 har kompletterats med en enkät med fasta svarsalternativ. Den syftar till att få fram ett underlag där muntliga uppgifter kan stämmas av. Samtliga personer, ordinarie och ersättare, har givits tillfälle att svara på enkäten. I enkätsammanställningen redovisas länsarbetsnämndens och samarbetsrådets representanter inte sär-

skilt. Då underlaget för denna grupp är allt för litet för att redovisas i tabeller kommenteras eventuella avvikelser i löpande text.

Samtliga ledamöter i SOCSAM-nämnden på Gotland besvarade enkäten vid två tillfällen, dvs. sex personer. I Grästorp svarade 12 av 14 vid det första intervjutillfället och 13 vid det andra. I DELTA-nämnden besvarade 13 av 15 ledamöter enkäten vid det första intervjutillfället och nio vid det andra. I Finspång besvarade 17 av 18 ledamöter enkäten vid det första tillfället och 17 vid det andra. I Haninge svarade 15 av 18 vid det första tillfället och 13 vid andra. Samtliga 18 ledamöter i Laholm besvarade enkäten vid det första tillfället och 11 vid det andra. I Stenungsund svarade 12 av 18 ledamöter och då företrädesvis de ordinarie ledamöterna. Där besvarades enkäten när försöksverksamheten hade pågått under ca tre år. Vid det andra tillfället svarade 14 av 15 ledamöter. Totalt besvarade 93 förtroendevalda i ledningsorganet enkäten vid det första intervjutillfället och 83 vid det andra.

Enkäten har använts för att komplettera de muntliga intervjuerna samt för att stämma av olika utsagor beträffande synpunkter om integrering. Varje försöksområde skiljer sig 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 upplägg. Varje försöksområde är i sig unikt och kan enbart utvärderas mot sig själv.

Sammanfattning och ställningstaganden

Tyvärr är det inte enkelt att i detalj beskriva tillvägagångssättet i det konkreta forskningsarbetet. Forskningsprocessen har varit processinriktad och utvecklats efter hand (Jmf Starrin & Svensson 1994). Metodsynsättet poängterar de intervjuades uppfattning om verkligheten, och forskarens uppgift blir att försöka tolka denna information. Forskningsproblem och teoretisk referensram har inte varit stabila utan har delvis utvecklats under studiens gång. Genom det metodsynsätt jag valt vill jag lyfta fram vikten av att skapa en förståelse för ett fenomen, i detta fall integrering, där min uppgift är att tolka den

process som sker så att informationen blir tillgänglig för andra. Forskningsprocessen är kvalitativ samt poängterar empati, tolkning och sammanhang snarare än förklaring och standardisering (Jmf Starrin & Svensson 1994, Johansson 1995). Enligt min uppfattning är det i djupet mellan empiriska observationer och teoretiska förklaringar som vi får den förståelseorienterade kunskapen.

När samordning ska studeras måste vi veta en hel del om vad som ska mätas för att det över huvudtaget ska vara meningsfullt (Johansson 1995). Det är svårt att hävda att samordning existerar oberoende av oss människor. Därmed är det svårt att mäta och förklara vad som sker i naturlagsliknande termer. I forskningsprocessen har jag fäst stor vikt vid mänskligt handlande. Eftersom tolkningar alltid sker är det viktigt att klargöra grunden för dem och hur de prövas (Sjöström 1994). I all forskning och utvärdering är det svårt att frigöra sig från förväntningar, farhågor, åsikter och fördomar. Det finns alltid någon föreställning om svaret redan då frågan ställs, oavsett om vi talar om kvalitativ eller kvantitativ metod (Sjöström 1994). Men om dessa föreställningar så långt som möjligt medvetandegörs kan alla tolkningar prövas mot dem för att också andra möjligheter ska kunna sökas. I denna studie har detta skett genom återföring och dialog. Närhet och inlevelse innebär en risk för att man drunknar i det empiriska materialet. En djupare förståelse kan inte uppstå utan distansering. Distanseringen innebär bland annat att översätta det vi ser utifrån befintlig forskning och utveckling (Johansson 1995). Det betyder dessutom att på olika sätt problematisera och i andra termer beskriva det som sker vid integrering.

Vid insamling av data har som sagts intervjutekniken valts, eftersom den är möjlig att utveckla allteftersom information samlas. Eftersom tekniken har vissa brister i faktorer som kan påverka forskaren till en negativ tolkning, bl.a. då intervjupersonen försöker anpassa sina svar i enlighet med vad de tror är bra, har den kompletterats. Det har skett med en enkät som den svarande fyllt i före intervjun och återföring av intervjudata. Om fallstudierna kombineras med relevant teori samt användandet av flera olika informationskällor kan riskerna med normativt resonerande och lojalitetskrav från dem som studeras motverkas (Johansson 1995)

Min ambition med denna studie är att bidra till kunskapsutvecklingen genom en ökad förståelse för politikernas agerande för politisk och finansiell samordning. I det följande analyseras de olika fallen med avseende på inriktning och struktur, politikerrollen samt politikernas organisering.

4. SOCSAM med olika inriktning

I detta kapitel kommer SOCSAM-försöken att beskrivas. De olika försöken beskrivs utifrån motiv, inriktning och förändringar över tid. Kapitlet avslutas med en sammanfattning av likheter och skillnader.

Den nya strukturen

Försöken har genensamt att de skapar samverkan och samarbete mellan de olika aktörer som verkar på implementeringsarenan. Samtliga försök beskriver att samarbete mellan handläggare måste få utvecklas underifrån. I Laholm och Finspång omsätts dialogen i ett avtal mellan beställare och utförare, medan det i Stenungsund och Grästorp är budget och verksamhetsplan som fungerar som en sådan överenskommelse. Stenungsund har ändrat sitt arbete från att tidigare också ha arbetat med avtal och med ett beställarförbund som avsåg att styra genom mätbara mål. Nu är inriktningen istället mer på dialog och överenskommelser utan avtal. Även Grästorp har tonat ner sina skriftliga överenskommelser de tidigt skrev med utförarna. Finspång och Laholm anser att avtalen är den bästa formen för att skapa dialog, för då ges beställarförbundet en möjlighet att ta del i verksamheterna och verksamheterna får del av hur beställarförbundet prioriterar.

I Haninge, på Hisingen i Göteborg och på Gotland 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 mellan professionella samt samverkan mellan enheter och ledare.

Laholm, Stenungsund, Finspång och Grästorp är inriktade på att ta ett fullt befolkningsansvar medan Hisingen, Gotland och Haninge ser som sin uppgift att utveckla bra och ändamålsenlig verksamhet i samverkan. Det innebär för den skull inte att aktörerna bortser från befolkningens behov. Det anses vara en viktig del att

identifiera olika grupper och prioritera mellan dem. Skillnaden är att de tre första områdena tar ett ansvar för den samlade verksamheten medan de två senare enbart stimulerar samarbete kring grupper med sammansatta behov som behöver kontakter med fler än en myndighet. På Hisingen har aktörerna tagit i anspråk en disponibel ram som används för att stimulera samarbete. Så är inte fallet i Haninge. Där har politikerna rollen att istället försöka få personalen att komma överens om samfinansiering. De beslutar om inriktning och vilka grupper som ska prioriteras liksom principer för samfinansiering.

Diskussionen blir i större utsträckning än tidigare inriktad på befolkningens behov i de områden där ledningsorganets politiker är aktiva i partierna samt där det finns personunion mellan ledningsorganet och andra politiska organ i kommunen. Tidigare var områdena inriktade på ansvar, på budget och ekonomi samt att hålla samman partiet. Relationen på väljararenan är tydlig i samtliga områden och innebär att skapa en större delaktighet mellan valen. Fokus är på ett ökat deltagande. Särskilt tydligt är detta i de kommuner som har med hela befolkningen i sitt försök. Medborgarkontor, mässor, besök, paneler, öppna sammanträden mm. utgör olika former för att möta väljarna och öka deras inflytande över politiken. I det följande sker en presentation av varje område.

Försöket i Stenungsund

Försöket i Stenungsund, 4S, är det som pågått längst - sedan 1994. Stenungsund i Västra Götaland är en kommun med drygt 20 000 invånare (2001). Vid en jämförelse med såväl länet som riket i övrigt är kommunens medelålder något lägre och förvärvsfrekvensen hög. Såväl in- som utpendlingen är stor. Utpendlingen sker främst till Göteborg. Utbildningsnivån ligger lägre än i riket (2001).

I Stenungsund har diskussionen om samordning pågått sedan 1991. Försöksverksamheten initierades på grund av Stenungsund som i samband med försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring och hälso- och sjukvård (FINSAM) ville ta med socialtjänsten. Huvudmännen i Projekt 4S uppvaktade då regeringen för att få pröva trepartssamordning. Dessutom ansåg man att det skulle finnas en demokratisk dimension i försöket.

När SOCSAM inleddes den 1 juli 1994 var Stenungsunds kommun, Bohusläns landsting och Bohusläns allmänna försäkringskassa huvudmän för försöksverksamheten. Från och med 1999 ingår Bohuslandstinget i Västra Götalandsregionen. I regionen finns tio hälso- och sjukvårdsnämnder med beställaransvar. En av dessa omfattar Stenungsund och närliggande kommuner. I och med bildandet av Västra Götalands län har Bohusläns allmänna försäkringskassa också blivit en del av Västra Götalands läns allmänna försäkringskassa. Det finns ett samverkansavtal med länsarbetsnämnden i Västra Götaland.

Det politiska ledningsorganet har en finansiell ram som de arbetar med att omfördela. Stenungsund införde en utpräglad beställar-/utförarmodell i försökets början. Denna innebar att politikerna formulerade mål som sedan gjordes om till beställningar. Avsikten var att kombinera modellen med ett köp och säljförhållande. Det betyder att beställningarna omformulerades till ett upphandlingsunderlag som sedan sändes till utförarna. Dessa skulle då lämna anbud. Det fanns också tidigt en ambition att upphandla verksamhet externt. Under försökets utveckling har emellertid beställar-/utförarmodellen tonats ned. Från att ha varit ett försök med en tydlig ambition att renodla roller och arbeta via kontrakt/upphandlingar har inriktningen blivit mer dialog och gemensamt arbete. Kontrakten finns dock kvar men de formas i dialog. Eftersom försöket har pågått sedan 1994 har aktörerna gått igenom många olika processer som utvecklat deras modell. Tidigt hade försöket en ambition att visa på antalet aktiviteter, vilka var relativt många. Men detta sade inget om dess kvalitet och innehåll. Efterhand har aktiviteternas kvalitet och innehåll fått ökad betydelse. Istället för att upphandla styr politikerna i beställarförbundet genom en verksamhetsplan. Chefsgruppen och ansvarig från beställarförbundet träffas nu för att tillsammans diskutera verksamheten. Upphandling sker enbart när verksamhet drivs i extern regi.

Politikerna menar att det fortfarande är svårt att tydliggöra vilket ansvar varje utförare har i relation till andra utförare. I början när det fanns kontrakt var det en stark ambition att i en förlängning skriva gemensamma kontrakt över huvudmannaskapsgränser. Beställarkansliet beskrivs som mycket aktiva i arbetet med att få ihop olika

utförare, men instrumentet är numera dialog snarare än upphandling.

”Det är mycket bättre idag med en tydlig inriktning mot dialog. Å andra sidan har vi svårare att mäta vad det verkliga resultatet är”. (En av de intervjuede i Beställarförbundet 4 S)

Redan i inledningen av försöket, 1994, efterfrågades nya mätsystem. Politikerna servades på olika sätt med produktionsdata men ville redan då ha resultat som beskrev nyttan av olika insatser för individen. För-vem studier introducerades som en metod för att hämta kunskap om olika grupperns behov. De studier som genomfördes gav politikerna värdefull information om olika behovsgrupper. Studierna hjälpte också politikerna att ställa de ”rätta frågorna”.

”För-vem studier om de fyra grupperna har tillfört försöket värdefull kunskap, särskilt om att vi måste lyssna på brukarna i deras kunskap om sina egna behov.” (En av de intervjuede i Beställarförbundet 4 S)

Politikerna anser idag att de får mindre produktionsstatistik. Ett av skälen till att denna minskat är att läns- och regionsjukvård inte längre ingår i försöket. Politikerna ser dock fortfarande ett behov av att erhålla kontinuerlig utvärdering utifrån nyttan av samlade insatser för medborgarnas bästa. Försöket omfattar verksamhet från ”vaggan till graven”. Under senare år har politikerna prioriterat äldre och barn; det första eftersom antalet äldre ökar och det behövs stora ekonomiska satsningar, det senare genom att det finns ett behov av att komma in tidigt och göra insatser i förebyggande syfte. Under 2001 har dock äldreomsorgens medverkan i försöket börjat ifrågasättas. Eftersom försöket i allt väsentligt inriktats mot utsatta grupper och ett förebyggande perspektiv anses det svårt att motivera att försäkringskassans medel skulle kunna användas till äldre. Beställarförbundet har också blivit folkhälsoråd och det har än mer tydligt fokuserat det förebyggande arbetet. Politikerna beskriver att Stenungsund befinner sig i en nystart i försöket där viktiga prioriteringar av grupper och verksamheter sker.

I försökets inledning fanns det en klar aktivitet hos de förtroendevalda att göra sig tydliga som politiker och befolkningsföreträdare, men efterhand har detta fått mindre betydelse. Orsaken anges vara tidsbrist och att det är svårt att få medborgarna i Stenungsund att engagera sig, utom i frågor som är av vikt för dem, bl.a. föredrag om olika sjukdomar, att vara anhörig, föräldrarollen och barn i riskzonen. Att däremot ordna möten enbart med politiker är svårt. Beställarförbundet deltar fortfarande i rådstugorna som anordnas av pensionärer.

I beställar-/utförarandan fanns i inledningen ett behov av att tydliggöra roller och att politikerna inte skulle ha flera uppdrag. Det var viktigt att en beställarpolitiker inte skulle kunna verka från utförarsidan. Det fanns i inledningen ett visst motsatsförhållande mellan olika politiker. Idag finns personunion mellan de politiker som sitter i beställarförbundet samt ledande politiker i landsting, kommun och försäkringskassa. I försökets inledning var det istället av vikt att politikerna skulle ha en neutral roll visavi huvudmännen. De skulle vara en egen juridisk enhet med ett eget fullmäktige. Det var också ganska stor diskussion mellan beställarförbundet och huvudmännen om vilket ansvar var och en hade.

Den nya aktörens roll sågs tidigt som mycket hotfull och det skapade en stor turbulens i försöket. Var ramen rätt eller saknades det resurser? Vems ansvar var detta? Idag förefaller beställarförbundet vara väl etablerat i de olika huvudmännens organisationer. Ledande politiker från huvudmännen är också ledamöter i beställarförbundet. Kansliets roll som en medverkande part i dialogen med utförare om insatser för olika grupper har tydliggjorts. Idag kan inte Stenungsunds försöket beskrivas som ett tydligt beställar-/utförarsystem.

Försöket i Stenungsund har utvärderats av en forskningsgrupp under ledning av professor Benny Hjern och docent Stig Montin³.

³ Underlag finns att beställa via försöket i Stenungsund.

Försöket i Grästorp

SOCSAM i Grästorp, 5 S, påbörjades den 1 januari 1997. Grästorps kommun i Västra Götaland har cirka 6 000 invånare (2001). Kommunen skiljer sig från riket i övrigt genom att det finns en större andel barn och äldre samt en högre andel som förvärvsarbetar inom jordbruket. Nettoutpendlingen är cirka 900 personer samt då främst till Trollhättan, Vänersborg och Lidköping. Utbildningsnivån är lägre än i riket (2001).

Grästorps kommun, Skaraborgs läns landsting och Skaraborgs läns allmänna försäkringskassa var huvudmän för SOCSAM vid starten 1997. I och med bildandet av Västra Götalands län har landstinget blivit en del av regionsjukvården i Västra Götaland. Skaraborgs läns allmänna försäkringskassa har blivit en del av Västra Götalands läns allmänna försäkringskassa. Det har medfört att lokalkontoret i Grästorp har färre anställda idag och inte längre någon lokalkontorschef stationerad där. Det finns ett samverkansavtal med länsarbetsnämnden i Västra Götaland.

I Grästorp förekom redan samarbete mellan handläggare från olika verksamheter. Det uppfattades dock som alltför personberoende eftersom det byggde på enskilda handläggares initiativ. SOCSAM uppfattades som ett sätt att aktivt utveckla samverkan.

Grästorp är ett försök som i likhet med Stenungsund har tagit ansvar för hela den finansiella ramen. Aktörerna där arbetar precis som i de andra områdena med en finansiell ram som de har ansvar för och kan omfördela resurser inom. Det förekommer dock inga finansiella flöden mellan huvudmännen. Detta sker enbart till externa utförare. I Grästorp arbetar de inte heller med beställningar och avtal. Politikerna anser att budget och verksamhetsplan utgör den beställning som formuleras till utförare. Grästorp är det försök som tillsammans med Laholm är inriktat mot att skapa en nära kontakt med medborgarna. De har flyttat alla verksamheter till ett gemensamt hus som kallas Grästorpskontoret. I en förlängning är tanken att kunna inrätta ett medborgarkontor där aktörerna ska kunna genomföra myndighetsutövning för varandra. De har ansökt om detta hos regeringen men hittills inte fått något svar på den fråga som ställdes till justitiedepartementet 1 juli 2000.

”Socialdepartementet anser inte att SOCSAM ska kombineras med den lag som finns för att olika aktörer ska kunna utföra samhällsuppgifter för varandra inom ramen för medborgarkontor”. (En av de intervjuede i Grästorpsnämnden).

Grästorpsnämnden är tillika folkhälsoråd. Grästorpsnämnden var tidigare också arbetsmarknadsnämnd men detta upphörde januari 2001 inte arbetsmarknadsnämnd. Ett större område bildar nu arbetsmarknadsnämnd, och där ingår Grästorp. Grästorpsnämndens ordförande ingår som representant i den nybildade arbetsmarknadsnämnden.

I Grästorp har flera möten med medborgare arrangerats i syfte att tydliggöra Grästorpsnämnden som en arena. Det finns ett särskilt SOCSAM-blad som skickas ut till alla hushåll. Det arrangeras också öppet hus och olika utställningar. Politikerna anser att försöket är känt hos brukare men inte hos alla medborgare. Genom att försöket har hand om medborgare som har behov av det offentliga stöd från ”vaggan till graven” anses gruppen brukare vara relativt bred.

”Många har äldre anhöriga och barn i skolan. De har också någon de känner som är sjuk eller arbetslös. Det gör att vi täcker in en stor del av de 6000 medborgare som bor här. Nu ingår visserligen inte skolan i försöket, men vi har börjat samarbeta mer och mer med dem”. (En av de intervjuede i Grästorpsnämnden).

En stark ambition är att flytta besluten närmare medborgarna. Resurserna ska också samlas kring grupper som behöver ett större stöd. En viktig uppgift för beställarförbundet är att prioritera vilka grupper som behöver det offentliga stöd. Tidigt i försöket var det väsentligt att öka kunskapen om behoven. Därför var det många aktiviteter som orienterades mot kunskap och lärande över organisationsgränser. Efterhand har arbetet inriktats mot individernas behov.

Politikerna i beställarförbundet anser sig vara beställare av verksamhet och av samverkan. Verksamheten har under åren ändrat inriktning mot att mer tydligt prioritera mellan olika grupper i befolkningen, och barnen är idag prioriterade. När man väl har blivit vald sker beslut i konsensus.

"Jag tror att vi kan förbättra förtroendet för politiker i framtiden genom att vi slutar att göra partipolitik av svaga grupperns behov. Vi är rörande överens om att samlas runt dem som har det svårt." (En av de intervjuade i Grästorpsnämnden).

För politikerna är rollen som befolkningsföreträdare mycket väsentlig. De ser det viktigt att skaffa sig en ökad kunskap om befolkningens behov samtidigt som de vill omprioritera. De politiker som finns i kommunen har upplevt det svårt att inte kunna påverka i de små detaljerna. De har en tradition av att både forma politiken samt vara med och utföra den. I försöksverksamheten har de inte möjlighet att göra det senare. Efter de år som nu gått har politikerna lärt sig att hantera detta på ett bra sätt.

I Grästorp finns en personunion mellan politiker i beställarförbundet och huvudmännen när det gäller viktiga uppdrag. Särskilt är så fallet mellan socialnämnd och beställarförbund. Socialnämnden i kommunen är enbart myndighetsnämnd.

Försöket i Finspång

Vid halvårsskiftet 1997 inleddes *SOCSAM i Finspång*. I Finspång hade kommunen, försäkringskassan, landstinget och länsarbetsnämnden under flera år diskuterat behoven av fördjupning av både samverkan mellan enheter och samarbete mellan professionella. 1994 genomfördes en förstudie för att kartlägga behovet av sektorsövergripande samverkan. Därmed identifierades rundgångsärenden och det konstaterades att de förebyggande insatserna var dåligt samordnade. Inledningsvis försökte man få tillstånd att bedriva finansiell samordning även med Länsarbetsnämnden. Men regeringen sa nej, så man fick nöja sig med trepartssamordning.

Finspång i Östergötland är en medelstor kommun med knappt cirka 22 000 invånare (2001). Invånarantalet har successivt minskat till följd av strukturella förändringar av de dominerande industrierna i kommunen. Åldersfördelningen överensstämmer med riket i övrigt. Arbetsmarknaden domineras av tillverkningsindustrier. Nettoutpendlingen är cirka 700 personer och då främst till Norrköping. Utbildningsnivån är något lägre än i riket (2001).

Huvudmän sedan försöksstarten är Finspångs kommun, Landstinget i Östergötland och Östergötlands läns allmänna försäkringskassa. Under försöksperioden har det inte skett några större huvudmannaskapsförändringar. Det finns ett samverkansavtal med länsarbetsnämnden i Östergötland.

Finspångsförsöket, som är det mest utpräglade försöket med politiker som beställare, arbetar i en beställar-/utförarmodell, men den är inte kopplad till konkurrens och upphandling i ett köp och säljsystem. Det är enbart vid extern verksamhet det sker ett upphandlingsförfarande. Däremot skrivs kontrakt med alla verksamheter utifrån av politikerna formulerade mål och beställningar. En stor del av politikernas tid åtgår till att diskutera hur det ser ut för befolkningen i Finspång. Detta omformuleras i mål och beställningar till olika verksamheter. Beställningar konkretiseras i kontrakt som innehåller både mål, det som verksamheterna ska åstadkomma i form av prestationer och vad det får kosta. Kommunen anses ha haft svårast med beställar-/utförarmodellen då de inte har en tradition av att prissätta sina tjänster. De har inte fördelat kostnader runt individer eller per prestation. Landstinget har en lång tradition av att arbeta på detta sätt. När det gäller försäkringskassan har de också kostnader fördelade på individnivå. Politikerna anser sig ha goda kunskaper om medborgarnas behov. Det har också utvecklats nya arbetsformer som är mer informella. Det är högt i tak, och diskussionerna handlar om att använda den finansiella ramen för att prioritera om till grupper som har det svårt.

”Vi använder den finansiella ramen för att fördela om till de människor i Finspång som har behov av ett mer samlat stöd. Om vi inte hade haft detta samlat hade det blivit en massa diskussioner om vem som ska betala vad”. (En av de intervjuade i Finspångsnämnden).

Finspång arbetar med en finansiell ram och anser sig ha ansvar för den totala budgeten. De ser som en mycket väsentlig uppgift att omfördela resurser för en effektiv resursanvändning. Kontrakten är ett viktigt instrument för att verksamheterna ska utföra de beställningar som politikerna ser som väsentliga. Om inte verksamheterna gör det de åtagit sig i kontraktet får de inte heller betalt. Det är tydligt att

verksamheterna ser som sin roll att ta ett helhetsgrepp på befolkningens behov. Finspång har ett ansvar för hela befolkningen men ansvarar inte för den äldre befolkningens behov av insatser från kommunen, dvs. äldreomsorg. Däremot har nämnden ansvar för landstingets åtagande runt den äldre befolkningen dvs. primärvård, rehabilitering, hemsjukvård, dock inte slutenvårdsinsatser.

Från början i försöket var också ambitionen att kommunens äldreomsorg successivt skulle tas med. Idag är politikerna ganska nöjda med att de inte gjorde så, eftersom det är det inte är realistiskt att samverka med försäkringskassan och arbetsförmedlingen när det gäller denna grupp. Inriktningen i försöket har ändrats från yrkesverksamma till en prioritering av barn och ungdomar. Ju mer de professionella i Finspång samarbetar, desto större vikt ser de av att komma in innan det är för sent. Samverkan med skolan har blivit allt viktigare. Politikerna ser det mycket väsentligt att i skolan arbeta mer förebyggande och att ta tag i problem tidigt.

I Finspång har efter valet gruppmöten återinförts. Men även om så skett går det inte att säga att det blivit partipolitik. Partierna är överens om vilka satsningar som ska göras. Det finns en tydlig ingång i försöket att verka över gränser. Samtliga partier som medverkar i SOCSAM-nämnden har möjlighet att påverka.

"Alla får möjlighet att framföra sin åsikt oavsett om man är minoritet eller majoritet. En stor skillnad mot mina andra uppdrag är att jag här får möjlighet att framföra min åsikt och då blir lyssnad på som en förnuftig person. I andra uppdrag är ofta den enda vägen att framföra sin åsikt att reservera sig mot beslut." (En av de intervjuade i Finspångsnämnden).

Samtidigt framkommer i intervjuerna att det finns partier som aldrig är representerade i försöket. Eftersom de tre huvudmännen väljer sina representanter blir det inte möjligt för de mindre partierna att få några "poster". Det är också svårt för dem att få insyn i vad som pågår eftersom SOCSAM är en egen juridisk person. De intervjuade beskriver det ändå som att huvudmännen får del av SOCSAM: s verksamhet genom en regelbunden information i fullmäktige.

Politikerna i Finspång menar att det sätt som försöket drivs på kommer att förändra politikerrollen på sikt. Människor förväntar sig

att politiker kan samlas över partigränser runt medborgarnas behov. De tror att detta kommer öka förtroendet för politiker.

“Allt det politiska käbbel vi håller på med, där politikerna målar upp en massa löften bara för att locka till sig väljare, bidrar till politikerförakt. Lokalt förväntar sig medborgarna att vi åstadkommer en bra verksamhet utan en massa partipolitik.” (En av de intervjuade i Finspångsnämnden).

De beskriver sin roll som att i konsensus forma visioner om det lokala välfärdssystemet.

Försöket i Laholm

Den 1 januari 1998 påbörjades även SOCSAM i Laholm, *Fyrverkeriet*. Redan 1994 diskuterades i Halland möjligheterna att utveckla och fördjupa samverkan mellan olika verksamheter. Frågan drevs av landstinget och några av kommunerna i Halland. Laholm valdes till Hallands försöksområde. Inledningsvis försökte man få tillstånd att bedriva finansiell samordning även med Länsarbetsnämnden. Dessutom ville man att arbetet skulle ledas av en utförarnämnd, inte en beställarnämnd. När inte detta var möjligt ansökte man om att delta i SOCSAM.

Laholms kommun i Halland är en medelstor kommun med knappt 23 000 invånare (2001). Laholm är en utpräglad landsbygdskommun med endast 5 600 invånare i centralorten och resterande boende på landsbygden och i 13 mindre tätorter. Näringsstrukturen består i huvudsak av småföretag och kommunen är den största arbetsgivaren. Befolkningen i kommunen har en lägre inkomst jämfört med riket, medan arbetslösheten är i nivå med riksgenomsnittet. Utbildningsnivån ligger lägre än i riket. Nettoutpendlingen är drygt 1 900 personer och då främst till Halmstad (2001).

Alltsedan försöksstarten har Laholms kommun, Landstinget Halland och Hallands läns allmänna försäkringskassa varit huvudmän för SOCSAM. Under försöksperioden har det inte skett några större huvudmannaskapsförändringar. Det finns ett samverkansavtal med länsarbetsnämnden i Halland.

Laholmsförsöket har en tydlig beställar-/utförarmodell. Precis som i Finspång är den inte kopplad till upphandling och konkurrens i ett köp och säljförhållande, utan politikerna formulerar beställningar som konkretiseras i avtal genom en dialog med olika utförare. I Laholm kombineras denna roll med att politikerna gör sig tydliga som befolkningsföreträdare för alla medborgarna. Försöket påminner mycket om Stenungsunds-försökets början, med undantag av köp och säljsystemet. I Laholm finns det ingen ambition att upphandla verksamhet i konkurrens. Däremot skrivs avtal med utförare. I området har aktörerna velat gå vidare med att forma en samling resurser också på utförarsidan. Ett led i detta arbete har varit att anställa en chef gemensamt mellan kommun och landsting. Chefen för primärvården och socialförvaltningen är samma person.

Socsam-försöket behöver, enligt politikerna, fullföljas med ytterligare insatser på utförarsidan. Flera lyfter fram behov av att sammanföra professionella som kan arbeta gemensamt utan att fundera på vilken huvudman de företräder. De ska då kunna utöva myndighetsutövning för varandra.

"Hur ska vi kunna göra en bra verksamhet om det inte går att föra samman resurserna på utförarsidan. Vi har försökt att få detta gjort men det har inte gått. Socialdepartementet har sagt stopp." (En av de intervjuade i Laholmsnämnden).

Politikernas ser som sin viktigaste uppgift att prioritera och omfördela resurser för att medborgarna ska erhålla bästa möjliga stöd. Som ett led i denna prioritering vill politikerna också att deras prioriteringar ska bli synliga för medborgarna. Medborgarkontor är ett viktigt steg i riktning mot ökad kontakt med medborgarna. Politikerna ser också en viktig del i att skapa öppna möten och andra kontakter med medborgarna. De anser att försöket är relativt känt under namnet Fyrverkeriet. För att öka kontakten har de utlokaliserat sina möten runt om i kommunen. De har då också öppna möten.

"Vår förhoppning är att på sikt få en bättre kontakt med medborgarna och att de ska känna det och kunna vara med och påverka våra val." (En av de intervjuade i Laholmsnämnden).

Ett annat viktigt syfte med försöket är att skapa mesta möjliga utbyte för skattepengarna. Idag anser politikerna att deras roll är ganska omöjlig eftersom det finns ett stort misstroende mot politiker som de inte vet hur de ska hantera. En bidragande orsak till detta förakt anses vara att skattepengar inte hanteras effektivt. Att människor skickas runt i våra system uppfattas som slöseri med medborgarnas pengar. Politikerna tror att deras uppgift att skapa bättre samordning av resurser och på sikt minskade kostnader för samhällsekonomin kan innebära ett ökat förtroende för politiker.

”Medborgarna är inte dumma. De ser hur vi skickar runt folk i våra system och att det kostar. Det offentliga rykte är dessutom inte särskilt högt satt. De som har anhöriga eller själva är drabbade samt de som jobbar där är samlat kritiska. Vi har ett gemensamt ansvar att lyfta detta.” (En av de intervjuade i Laholmsnämnden).

Förutom att ett syfte med Laholmsnämnden är att omfördela resurser till dem som har det svårt är ett annat att komma in mycket tidigare i processen. I Laholm har liksom i de andra områdena det förebyggande arbetet fått en hög prioritet fokus. Politikerna där menar att de måste ha med sig hela befolkningen för att kunna skapa ett brett engagemang. För att kunna omfördela resurser måste de kunna visa på resultat och inte få en fortsatt rundgång mellan systemen. Flera goda resultat lyfts fram när ett långsiktigt arbete sker.

I Laholm har aktörerna också tagit ansvar för en finansiell ram utifrån beställningar och de avtal som sedan skrivs. I försöket är erfarenheten att fler och fler verksamheter berörs. Skolan är numera en viktig aktör att samarbeta med. I kommunen har det varit svårt att klara denna nya aktörs allt större ansvar. Vid intervjutillfället pågick en stor diskussion om vem som har ansvar för att verksamheter drivs i extern eller intern regi. Beställarförbundet anser att de är ansvariga för att teckna dessa avtal. Kommunen å andra sidan anser inte att beställarförbundet så kan göra eftersom det är en försöksverksamhet. Beställarförbundets politiker har tolkat detta som att kommunens politiker är tveksamma till att fortsätta försöket.

Beställarförbundets politiker ser att de påverkar den kommunala verksamheten i stort vilket gör att aktörer i kommunen kan få

mindre inflytande på sikt. Detta förhållande illustreras genom inriktningen att bryta personunionen mellan beställarförbundet och socialnämnden.

”Det går ju inte att vi sitter på flera stolar. Beställarförbundet ska bevaka medborgarnas intressen samlat medan socialnämnden också har att bevaka kommunens intressen”. (En av de intervjuade i Laholmsnämnden).

Försöket på Hisingen i Göteborg

Hisingen i Göteborg påbörjade sin försöksverksamhet, DELTA, den 1 januari 1997. I Göteborg fanns en tradition av samverkan mellan huvudmännen. SOCSAM sågs som ett medel för att utveckla och fördjupa denna samverkan. Man valde Hisingen då befolkningen anses spegla Göteborg i sin helhet vad beträffar ålder, invandrartäthet, arbetslöshet, sjukfrånvaro etc. I Göteborgs kommun bor cirka 444 500 invånare och av dem bor 118 000 på Hisingen (2001). Arbetsmarknaden på Hisingen domineras av bilindustrin som har haft en stabil utveckling under flera år. Sedan 1989 är Göteborg indelat i 21 stadsdelsnämnder som har ansvaret för bland annat socialtjänst och grundskola i respektive stadsdel. Försöksområdet Hisingen består av sex stadsdelar; Biskopsgården, Lundby, Backa, Kärra-Rödbo, Torslanda och Tuve-Säve.

Vid försöksstarten 1997 var Göteborgs stad och Göteborgs allmänna försäkringskassa huvudmän för SOCSAM, eftersom kommunen huvudman för hälso- och sjukvården. I och med bildandet av Västra Götalands län 1999 är Västra Götalandsregionen ny huvudman för hälso- och sjukvården. På samma sätt är Göteborgs allmänna försäkringskassa numera en del av Västra Götalands läns allmänna försäkringskassa. Det finns ett samverkansavtal med länsarbetsnämnden i Västra Götaland.

Politikerna i Deltanämnden på Hisingen har som uppgift att legitimerasamarbete mellan olika professionella. Det är inte deras uppgift att samordna resurser utan de har tagit i anspråk en disponibel ram för att stimulera samarbete. Den totala finansiella ramen ligger kvar hos varje huvudman och används till löpande verksamhet.

Deltanämnden anser sig inte ha ansvar för den totala finansiella ramen utan ansvaret gäller de resurser som frigörs för att användas för samarbete. Detta har föranlett en diskussion med både revisorer och nationella parter. Enligt SOCSAM - lagstiftningen har politikerna ansvar för den totala verksamheten som läggs in i försöket. Politikerna i förbundet har prioriterat vilka grupper som det är viktigt att samla resurserna kring. Detta sker genom kontinuerlig diskussion och dialog med anställda som berörs samt med Deltas försökspersonal. Under försöket har kunskapen om olika grupper fördjupats innan åtgärder satts in. I försöket kallas de olika faserna Kunskaps-Delta och Åtgärds-Delta.

”Vi har genom försöket fått många aha-upplevelser som ger nya insikter och omprioriteringar inför framtiden. Det finns många myter, inte minst kring behov. Vi har t.ex. erhållit kunskapen om att de som har socialbidrag har bättre förutsättningar för att komma ut på arbetsmarknaden än de som har a-kassa.” (en av de intervjuede i Delta – nämnden).

Ett aktivt arbete sker nu med att implementera de kunskaper som erhållits via Kunskaps- och Åtgärds-Delta. Politikernas viktigaste uppgift är att stödja i denna implementering. Politikerna beskriver sig själva som en utförarnämnd för huvudmännen i syfte att skapa samarbete. Det sker genom att de på olika sätt legitimerar samarbete. Deras viktiga uppgift är att på olika sätt stödja de anställda i att se helheter när det gäller olika gruppers behov. Det finns en beredningsgrupp som först studerar om idéerna har en bärkraft innan de når de förtroendevalda. Politikernas roll blir att stödja dem som skickas runt mellan myndigheter. Det gäller att förhindra att människor blir beroende av det offentliga. Medborgarnas möte med de förtroendevalda sker i stadsdelsnämnden, hälso- och sjukvårdsnämnden samt försäkringskassans styrelse. Politikerrollen är tydligast i organisationerna, där de har en viktig uppgift i att driva på ett förändringsarbete. Styrelsens uppgift är att öka samverkan mellan myndigheter när det behövs. Styrelsen är en viktig motor i förändringsarbetet.

"Jag tror att vi som politiskt organ har mycket stor betydelse för att det ska bli samarbete. Om vi inte hade funnits hade det bara varit verksamheterna själva som drivit samarbete som de sett det av värde". (En av de intervjuade i Delta - nämnden).

Avsikten i Delta är att bygga broar mellan olika välfärdsaktörer. Brukarna ska inte bli skickade runt mellan olika aktörer utan insatserna ska samlas runt dem. På olika sätt genomförs aktiviteter på Hisingen för att stödja i detta arbete. Politikerna i Deltanämnden har kontakt med professionella och chefer när de står i förbindelse med de projekt som finns. I sina andra roller som förtroendevalda sker kontakterna med den löpande verksamheten. Delta arbetar med den vuxna befolkningen i åldern 16-64 år. Arbetet har inriktats mot arbete och hälsa. En stor förändring under senare år är att också vuxenutbildningen ingår. Deltanämnden ska även fungera som vuxenutbildningsnämnd på Hisingen.

Försöket på Hisingen har också utvärderats av en forskargrupp från Göteborgs universitet under ledning av professor Peter Allebeck⁴.

Försöket i Haninge

Försöket i Haninge, *SOCSAM i Haninge*, påbörjades den 1 april 1998. I Haninge fanns en tradition av samverkan mellan huvudmännen. SOCSAM sågs som ett medel för att utveckla och fördjupa denna samverkan. Förberedelsestiden var däremot ganska kort. Under hösten 1997 bedrevs ett intensivt arbete för att man skulle hinna beviljas medgivande att delta i SOCSAM, eftersom ansökningstiden gick ut 31 december 1997.

Haninge kommun i Stockholms län har drygt 68 000 invånare (2001). Folkmängden i Haninge har ökat stadigt under de senaste 40 åren. Expansionen var särskilt omfattande under 1960- och 1970-talen. Arbetsmarknaden domineras av privata varu- och tjänsteföretag och av den offentliga sektorn. Arbetslösheten ligger i nivå med riksgenomsnittet. Utbildningsnivån är något högre än riket (2001).

⁴ Allebeck, P. m.fl. 2001

Huvudmän sedan försöksstarten är Haninge kommun, Stockholm läns landsting och Stockholms läns allmänna försäkringskassa. Det har inte skett några större huvudmannaskapsförändringar under försöksperioden. Det finns ett samverkansavtal med länsarbetsnämnden i Stockholms län.

Politikerna i Beställarförbundet i Haninge har uppgiften att legitimera samarbete. De kallar sig själva utvecklare och pådrivare. De har inte några ekonomiska medel som de använder för att stimulera samverkan. Samverkan och samarbete ska initieras från verksamheter, och en viktig ambition är att aktörerna ska komma överens om vad och hur olika aktiviteter ska ske för att få en bärkraft. En utgångspunkt i samfinansiering i varje aktivitet är att den som får störst fördel av resultatet är den som finansierar den största delen av insatsen, oavsett om insatsen ligger inom den myndighetens ansvarsområde. Även Haningeförsöket är ett avsteg från SOCSAM - lagstiftningen som innebär att politikerna inte har ansvar för den totala verksamheten som läggs in i försöket. Haninge har inte heller ianspråktagit någon disponibel ram.

Politikerna har tillsammans med chefer och personal tidigt prioriterat vilka grupper det är viktigt att satsa på. Dem som riskerar att hamna i en rundgång mellan verksamheter har prioriterats. Utgångspunkten i aktiviteterna ska vara att det finns en gemensam nämnare mellan de olika verksamheterna. Politikerna ser som sin roll att försöka få verksamheterna att fokusera på brukares behov framför verksamheternas ansvar. Politikerna anser sig tillvarata utsatta människors behov. De ser inget behov av att göra sig tydliga i förhållande till medborgarna utan den rollen har de i sina andra uppdrag. Däremot ser de en vikt i att företräda den grupp som riskerar att hamna i rundgång mellan verksamhet genom att ställa frågor och vara tydliga i relation till verksamheterna.

Haninge-försökets politiker ser sin roll som bredare än normalt i förhållande till den grupp människor som har stort behov av det offentliga stöd. Å andra sidan är perspektivet smalare genom att det är en begränsad grupp av befolkningen som diskuteras. Samtidigt breddas grupper mer och mer eftersom aktörerna ser vikten av att arbeta förebyggande. Politikerna i försöket ser det som svårt att ha en annan uppfattning än tjänstemännen. De kommer inte med några förslag förrän tjänstemännen har kommit överens.

"Det kan ju vara så att vi missar något när vi inte har möjlighet att vara med och bolla alla idéer. Vem driver projekt som innebär att aktörerna ifrågasätts?" (En av de intervjuade i Beställarförbundet Haninge).

Samtidigt menar politikerna att deras roll i att ta ett helhetsperspektiv skulle bli alltför omfattande i ett område av Haninges storlek. De ser att det skulle bli övermäktigt. Däremot finns en stark ambition av att mer tydligt politiskt prioritera vilka grupper som det är viktigt att samverka kring. Tidigt i försöket gjordes en sådan genomgång vilket ansågs mycket positivt. Haninge arbetar med åldersgruppen 16 - 64 år. Deras ambition är också att arbeta med barn.

Gotlandsförsöket

Gotlandsförsöket, SOCSAM på Gotland, påbörjades den 1 juli 1997. På Gotland bor drygt 57 000 invånare (2001). Sedan 1960-talet har Gotland haft en årlig befolkningsökning, som bland annat beror på utbyggnaden av den offentliga sektorn. En hög andel av invånarna är bosatta på landsbygden. Inflyttningen till Gotland sker främst genom unga med barn som bosätter sig på landsbygden, medan utflyttningen från Gotland sker genom personer mellan 18 och 25 år som bor i Visby. Ett skäl till detta har varit den höga ungdomsarbetslösheten. Arbetsmarknaden skiljer sig från riksgenomsnittet. Andelen sysselsatta inom jordbruket och den offentliga sektorn är högre än i riket och turismen genererar cirka 2 000 arbetstillfällen per år. Utbildningsnivån på Gotland är lägre än i riket (2001).

Sedan försöksstarten är Gotlands kommun och Gotlands läns allmänna försäkringskassa huvudmän för SOCSAM. Gotlands kommun är huvudman för såväl socialtjänsten som hälso- och sjukvården. 1996 indelades kommunen i en länsvårdsnämnd och tre lokala vårdnämnder. De lokala vårdnämnderna har haft ansvaret för primärvård, socialtjänst, folktandvård och omsorgsverksamhet inom respektive nämndområde. Under 2000 omorganiserades hälso- och sjukvården samt drivs numera av en hälso- och sjukvårdsnämnd.

Samtidigt har socialtjänstens organisation setts över och en omorganisation planeras.

Gotland påminner om Haninge när det gäller finansiering av försöket. Där sker också arbete med åldersgruppen 16 - 64 år. Gotlandsförsöket drivs som en kommunal nämnd med syftet att stimulera samarbete. Politikerna i försöket tar emot idéer från verksamheterna som de ger legitimitet för. Det är mycket sällan som de säger nej till något förslag. Politikerna har inte på något sätt haft synpunkter på hur aktiviteterna ska finansieras utan det löses av verksamheterna. I början av försöket var det en diskussion om att personalen gick förbi de andra nämnderna i kommunen med förslag till SOCSAM-nämnden. Detta har resulterat i att beslut först tas i aktuell nämnd innan frågan går vidare till SOCSAM-nämnden som fattar beslut om projektmedel.

"Eftersom vi inte har några pengar är det viktigt att varje nämnd har sagt sitt innan vi stödjer aktuellt projekt. I början kunde vi finansiera sådant som det inte fanns resurser till, vilket skapade en stor turbulens". (En av de intervjuade i Gotlandsnämnden).

Vid andra intervjutillfället hade försöket på Gotland lagts ned. Anledningen är, enligt de intervjuade politikerna, att de inte hade klart för sig vilket ansvar de hade. Politikerna i SOCSAM-nämnden anser inte att de hade klart för sig att de enligt SOCSAM-lagstiftningen har ansvar för den totala finansiella ramen dvs. all verksamhet som ingår i försöket, och inte enbart den disponibla ramen.

Trots alla påtryckningar såg de det inte heller möjligt att få ramen förändrad och fortsätta försöket. Politikerna anser att det var olyckligt att det i försökets inledning inte gjordes klart för dem vilket ansvar de egentligen hade. Deras tidiga föreställning om försöket var att det var en förlängning av FINSAM men nu också med socialtjänsten. De trodde att konstruktionen var densamma och hade aldrig fått klart för sig att de enligt lagstiftningen hade ansvar för den totala finansiella ramen. När sjukvården gick med stora förluster skulle huvudmännen "dela på detta", vilket kom som en chock för försäkringskassan.

*”Det är mycket pinsamt att vi inte har haft klart för oss vilket ansvar vi har. Jag har hela tiden trott att SOCSAM fungerade på samma sätt som FINSAM. Det fick jag klart för mig när man kom från Socialstyrelsen och RFV. De menade att vi inte kunde fortsätta som vi gjorde utan måste ta ansvar för hela ramen”.
(En av de intervjuade i Gotlandsnämnden).*

Politikerna ser att SOCSAM kan bidra med att tydliggöra vilka grupper i som har störst behov av stöd. I och med SOCSAM på Gotland startade ett omfattande arbete med att kartlägga vilka grupper som det var viktigt att samverka kring i kommunen.

Prioriterade behovsgrupper

I SOCSAM har försöksområdena olika inriktning och arbetar med olika behovsgrupper. Gemensamt har de dock att de prioriterar de särskilt utsatta. I vissa av försöksområdena riktas SOCSAM till hela befolkningen, medan försöksverksamheten i andra områden riktas till personer i yrkesverksam ålder. Skiljelinjen verkar i någon mån gå mellan å ena sidan de små och medelstora kommunerna samt å andra sidan de större kommunerna. Däremot är behovsgrupperna i stor utsträckning likartade mellan försöksområdena. De individinriktade målen utgörs av inriktningsmål för särskilt utvalda målgrupper. Dessa mål kompletteras i vissa fall med effektmål. De är i huvudsak av mer övergripande karaktär, såsom ökad helhetssyn och god kvalitet i insatserna för den enskilde. I Stenungsund formulerades inledningsvis preciserade effektmål, men de uppfattades som orealistiska och har därför tonats ner. I de försöksområden som riktar sig till personer i yrkesverksam ålder betonas arbetslinjen i stor utsträckning. De organisatoriska målen är inriktade på att utveckla samverkan mellan olika verksamheter. De ekonomiska målen utgår från effektivare resursanvändning som förväntas medföra lägre kostnader. Framförallt förväntar man sig lägre kostnader för sjukpenning och socialbidrag. De demokratiska målen är framförallt framträdande i Stenungsund, Grästorp, Finspång och Laholm. Där betonas politisk styrning i dialog med medborgarna. De övergripande målen har inte ändrats under de år som SOCSAM bedrivits, men de har utvecklats

och preciserats. Målen stämmer väl överens med huvudmännens motiv för att bedriva SOCSAM.

Utifrån motiv och mål har olika målgrupper särskilt prioriterats i de olika försöksområdena. I Stenungsund har prioriterade grupper varit personer med behov av psykiatriskt stöd eller socialt stöd i vid bemärkelse, arbetslösa, personer med behov av samordnad rehabilitering eller enstaka insatser, personer med missbruksproblem, personer med funktionshinder som möter betydande hinder i sin livsföring, personer med svåra kroniska sjukdomar och behov av vård i livets slutskede, barn under 16 år, blivande föräldrar samt äldre (över 64 år). En stor del av arbetet är förebyggande. I Grästorp har personer med långvariga sjukskrivningar eller besvär i rörelseorganen, arbetslösa med låg utbildning, personer med liten arbetslivserfarenhet eller missbruksproblem samt personer med psykiska besvär eller andra former av funktionshinder prioriterats. På Hisingen har försöket riktats till personer i åldern 16-64 år som är eller riskerar att bli sjukskrivna eller långtidsarbetslösa. I Finspång har fyra behovsgrupper prioriterats; barn och ungdom, unga vuxna, vuxna i yrkesverksam ålder och äldre. En stor del av arbetet är förebyggande. På Gotland har insatser för rehabilitering som förhindrar att människor slås ut från arbetslivet eller utestängs från ett socialt liv prioriterats. I Laholm har sex målgrupper prioriterats; barn och ungdomar i riskzonen, personer med behov av komplicerad rehabilitering, missbrukare, psykiskt funktionshindrade, arbetslösa samt äldre i behov av rehabilitering och hemsjukvård. I Haninge har fyra målgrupper prioriterats; personer med psykisk ohälsa, personer med missbruksproblem, personer med besvär i rygg och nacke samt personer i behov av arbetsbefrämjande åtgärder.

Politikerna beskriver vikten av förebyggande arbete. De berättar också att erfarenheten är att ju mer samarbete som sker desto mer framkommer behovet av förebyggande arbete. Flera av samarbetsaktiviteterna som finns har denna karaktär. Uppdraget att arbeta förebyggande finns beskrivet i socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen, regeringens regleringsbrev för Riksförsäkringsverket och förordningen för Arbetsmarknadsverket. Arbetsgivaren har enligt arbetsmiljölagen ett ansvar för att arbeta förebyggande.

De olika verksamheterna har var för sig begränsade resurser för att identifiera riskgrupper och arbeta förebyggande. Basresurserna

har minskat i samtliga verksamheter samt därmed också den tid som kan avsättas för förebyggande arbete. I några av områdena är folkhälsoarbetet nära integrerat med samarbete. I de flesta av områdena är det dock bara en eller två parter som finansierar det gemensamma förebyggande arbetet. Oftast är det kommunen och landstinget. I försöken har många aktiviteter utvecklats där vårdcentralerna och skolan utgör viktiga arenor för att identifiera individer i riskgrupper i behov av långvarigt offentligt stöd.

Politikerna beskriver att arbete och meningsfull sysselsättning är avgörande för hälsa och livskvalitet. I försöken sker ett aktivt arbete med lyckade resultat för att personer med begränsad arbetsförmåga genom kontakter med arbetsgivare ska få praktik och anställning. Det kräver ett aktivt kontaktnät hos arbetsförmedlingen och denna aktör måste också ta aktiv del i samverkan. I flera av försöken har också vuxenutbildningen blivit en viktig aktör.

En försöksverksamhet men åtta olika försök

Nedan beskrivs några centrala skillnader och likheter mellan de olika försöken med kommentar kring deras betydelse. Särskilt bör beaktas att områdena, trots att de verkar under samma försöksverksamhet, har många olikheter. Huruvida dessa olikheter påverkar de enskilda individerna är det för tidigt att uttala sig om. Eftersom grundidén är olika i försöken blir det samma sak med framgångsfaktorerna, dvs. vad som i de olika områdena definieras som framgång. I ett försöksområde är framgångsfaktorer t.ex. 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 och förortskommuner 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 att "det sitter i väggarna".

Samtliga försök vill stimulera till ett nytt synsätt, men lösningarna är olika. Försöken utgår alla från individerna i sina syften. Finansieringen och användningen av resurser är också olika. I några områden svarar nämnden för hela verksamhetsbudgeten och i andra enbart för den del som avsätts för samverkan. Behovsgrupperna som områdena arbetar med skiljer sig också åt. Två av områdena arbetar med den totala befolkningen, tre arbetar med utsatta grupper och två med definierade grupper. När det gäller de aktiviteter som idag sker finns även här mycket olika strategier. Några anser sig ha ett brett medborgarperspektiv, medan andra ser till enskilda eller grupper av individer och deras behov. I tabell 2 redovisas de olika försöksområdena med avseende på finansiering, styrning, ansvar, prioritering, fokus och personunion. Samtliga skillnader och likheter mellan försöken väcker en hel del frågor. Hur påverkar alla dessa faktorer möjligheten att lyckas? Vem avgör om försöket har lyckats eller ej? Vilka kriterier är egentligen gemensamma och kan utvärderas därefter, när den totala försöksverksamheten utvärderas? En fråga som infinner sig är om det spelar någon roll för det faktiska samarbetet mellan professionella vilken uppläggning försöken har.

Tabell 2. Sammanställning av försöksverksamheten när det gäller finansiering, idé, uppläggning, målgrupper och motiv.

| | Hisingen | Grästorp | Gotland | Finspång | Stenungsund | Haninge | Laholm |
|----------------------------------|---|--|---|---|--|---|--|
| Finansiering | En disponibel del av ramen | Den totala finansiella ramen | Ingen disponibel del | Den totala finansiella ramen | Den totala finansiella ramen | Ingen disponibel del | Den totala finansiella ramen |
| Politisk styrning | Stödjer projekt-ansökan om projektmedel | Beställare utifrån verksamhetsplan | Stödjer projekt-finansiering av respektive verksamhet | Beställar-/utförarmodell med kontrakt | Beställare utifrån verksamhetsplan (tidigare kontrakt) | Stödjer projekt-finansiering av respektive verksamhet | Beställar-/utförarmodell med kontrakt |
| Personunion | Ja, behövs för att politiker ska vara utförare av samverkan | Ja, en fördel för att kunna få samlat ansvar | Ja, politikerna pådrivare av samverkan | Ja, ger större samlad styrka | Ja, ger större samlad styrka | Ja, politiker driver förändring gemensamt | Nej, renodla roller |
| Befolkningsansvar | 16-64 år med behov av samlat stöd | Samtliga medborgare | Yrkesverksamma med behov av rehabilitering | 0-64 år med behov av stöd | Samtliga medborgare | 16-64 år | Samtliga medborgare |
| Prioriterat vid starten och idag | Start: arbetslöshet, hälsa Nu: utsatta grupper | Start och nu: hela befolkningen | Starten och nu: rehabilitering | Starten: yrkesverksamma. Nu: åldersinriktat, särskilt barn och ungdomar | Starten: hela befolkningen. Nu: Utsatta grupper | Starten och nu: Utsatta grupper | Starten och nu: Hela befolkningen |
| Fokuserat vid starten | Förändrat synsätt | Kunskapsutveckling | Samverkan ska ingå i ordinarie verksamhet | Tidiga insatser genom omfördelning | Politikerrollen, omfördelning genom köp och sälj | Ökad samverkan | Omfördelning av resurser genom ett förändrat arbetssätt, |
| Fokuserat idag | Implementering och utvärdering | Ett demokratiskt perspektiv | Resultat och ansvar | Förebyggande, beställa omfördelning | Frigöra resurser för förebyggande, resultatredovisning | Processen och kunskap om behov | Renodling av roller, utveckling av demokratin |

Områden kan utifrån ovanstående beskrivning indelas efter ett arbete som främst är förebyggande eller individrelaterat samt ett ansvar som har ett befolkningsperspektiv eller samverkansperspektiv. Ett befolkningsperspektiv innebär att verka för att prioritera och omfördela resurser. Ett samverkansperspektiv innebär att politikerna i första hand stimulerar samverkan. Ett förebyggande arbete innebär folkhälsoarbete och riskförebyggande arbete. I det förebyggande arbetet prioriteras grupper i befolkningen eller en viss problematik. Det kan vara samarbete i bostadsområden för att förebygga risker, drogförebyggande arbete eller samarbete kring olika behovsgrupper såsom ensamstående mammor, ungdomar eller kvinnor inom vården. Det kan också vara mer generellt samarbete, bl.a. genom ett aktivt folkhälsoarbete. Hit räknas inte förebyggande arbete kring en enskild individ. Det individinriktade samarbetet kan delas upp i följande insatser runt individen: förebyggande, kartläggning, problembeskrivning, planering inklusive förslag till åtgärder samt åtgärder och utvärdering av olika insatser mot problembeskrivningen. Områdena kan beskrivas enligt figur 6. De lyfts fram utifrån politikernas berättelser om vad som görs och hur de ser på aktuellt försök idag.

Figur 6. SOCSAM-försökens klassificering efter prioriterat arbete mot individ och förebyggande samt inriktning mot att ta ett befolkningsansvar eller ansvar för samverkan

| | | Prioriterat arbete | |
|---------------|------------------------------|---------------------------|-------------------------|
| | | Individinriktat | Förebyggande |
| Ansvar | Befolkningsperspektiv | Grästorp Laholm | Finspång Stenungsund |
| | Samverkansperspektiv | Gotland Haninge | Hisingen |

I det följande kommer först SOCSAM som politisk struktur att diskuteras. Här återges hur politikerna beskriver styrning, politik och förankring i modellen. Skillnader och likheter diskuteras.

5. SOCSAM - en ny politisk struktur

I detta kapitel diskuteras politisk och finansiell samordning. Kapitlet inleds med en beskrivning av den gemensamma verksamheten som idé och sättet att arbeta. Politisk samordning beskrivs sedan i termer av gemensam förankring, styrning och politik. Styrning sker över organisationsgränser utifrån medborgarnas behov. Styrningen blir gemensam för flera organisationer. En bred förankring och att man inte har för bråttom lyft fram. Därefter diskuteras den gemensam politiska styrningens former. Skillnaden mellan gemensamma resurser och finansiell samordning diskuteras. Finansiell samordning beskrivs i termer av gemensamt kostnadsansvar och omfördelning av resurser. Kapitlet avslutas med en diskussion om vilket ansvar som finns i SOCSAM.

Gemensam verksamhet

Vad är egentligen SOCSAM?

Vad är SOCSAM och vad är egentligen dess uppgift? I försöket finns en tydlig diskussion om att utgå från den lokala nivåns förutsättningar. Politikerna tror sig inte passa in i någon mall för hela Sverige. De lyfter fram detta som ett starkt skäl till att försöken har utvecklats så olika.

”Det är inte samma förutsättningar i Grästorps som i Göteborg. Hur vi utvecklat vårt försök påverkas av vår tradition och storleken på kommunen”. (En av de intervjuade på Hisingen).

När politikerna ska beskriva SOCSAM sker det utifrån vad de vill åstadkomma med försöket. SOCSAM är ett tänkesätt på Hisingen. Aktörerna där har ambitioner att verka långsiktigt med särskild inriktning på personalen. Tidigt associerades SOCSAM i Stenungsund med den dåliga ekonomin. Idag är ekonomin fortfarande ett viktigt inslag men numera är det ett positivt sådant. Ett annat viktigt inslag är för vem-studierna som ger uttryck för olika gruppers behov. I La-

holm är SOCSAM associerat med en beslutsform och en medborgardialog. Också i Finspång finns beslutsformen men här är dessutom SOCSAM kopplat till ett metodiskt och systematiskt arbete. Flera andra utanförstående verksamheter lär av Finspång. I Haninge precis som på Hisingen pågår ett lärande eftersom försöket ännu inte pågått under särskilt lång tid. Försöket handlar mycket om olika projekt/aktiviteter. På Gotland är det också en fokusering på aktiviteter samt på att stödja och utveckla dessa. I Grästorp handlar SOCSAM mycket om Grästörpskontoret som fungerar som ett medborgarkontor. I Stenungsund och på Hisingen finns också en utvärderingsfokus.

Det finns olika sätt för att lösa välfärdssystemets organisering. Ett är att som på Hisingen, i Haninge och på Gotland frigöra resurser för den särskilt utsatta delen av befolkningen. Denna grupp har i FRISAM-utvärderingen uppskattats till fem procent av befolkningen⁵. Ett annat är som i Finspång att åldersindela befolkningen efter barn och ungdomar samt efter den yrkesverksamma befolkningen och de äldre. Sedan ansvarar dessa aktörer för den totala välfärdssatsningen för denna grupp. En tredje lösning är att beakta det totala befolkningsansvaret från "vaggan till graven" när det gäller välfärdssystemet inom sektorerna arbetsmarknad, socialtjänst, sjukförsäkring och sjukvård. Det finns för- och nackdelar med varje sådan modell, men gemensamt anser politikerna att olika modeller måste utvecklas i olika områden.

Att sammanföra kompetens

Politikerna anser att samarbetet mellan handläggare är omfattande. För att samarbete ska komma till stånd måste det finnas ett intresse. De flesta av politikerna beskriver att de professionella själva ser ett tydligt behov av att samarbeta. De beskriver också att om de professionella ska kunna verka med kvalitativt goda insatser för den enskilde behövs en flexibilitet. För att kunna möta individen behövs ett professionellt förhållningssätt. Att se till behov och att vara öppna för att komplettera sin kompetens anses då viktigt. En del av det professionella förhållningssättet innebär ett aktivt lyssnande.

⁵ Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 2000:5.

Försöksområdena anordnar gemensam utbildning, handledning, arbetsgrupper och team samt ger tid för ett gemensamt lärande. Erfarenhetsåterföring är en viktig del i denna process. För att samarbeta krävs tid, dialog och ett möte mellan olika professionella. Lyckade gemensamma lösningar är ofta ett resultat av att samarbetet fungerar bra och beror på hur de olika aktörerna verkar i relation till varandra. Politikerna ger flera exempel på när samarbetet inte fungerar pga. bristande respekt eller ett dåligt möte. Många olika lösningar, t.ex. utbildning, mötesplatser och arbetsgrupper, skapar förutsättningar för att öka kunskapen mellan olika aktörer och minskar oron för att bli ifrågasatt.

"Jag hade ingen aning om att det skulle ta sådan tid att utveckla ett samarbete mellan professionella. Jag tog för givet i början att bara vi politiker sa att de skulle samarbeta så skulle de göra detta. Men ack så jag bedrog mig. Vilken tur att jag inte stressade dem." (En av de intervjuade på Hisingen).

Att bilda arbetsgrupper för att få kunskaper om aktörer inom andra verksamhetsområden har varit ett viktigt inslag i försöken. I början handlar det om att få kunskap om vars och ens uppdrag. Initialt rör det sig mycket om att ge förankringen tid och sedan att snabbt fokusera på uppdraget. När målen blir mer konkreta gäller det att renodla och avgränsa samarbetsuppdraget. Slutligen ska de olika aktörerna enas om målen och uppdraget samt hitta en bra finansiering. Politikerna beskriver att nya arbetsmetoder har utvecklats mot individuella skraddarsyddna lösningar som är unika för varje individ. En del i den nya metoden som beskrivs är att arbeta lösningsfokuserat istället för problemorienterat.

Områdena skiljer sig åt när det gäller sättet att arbeta. I Finspång, Laholm, Grästorp och Stenungsund är ambitionen att samverka i ordinarie verksamhet. De har bildat nätverk och arbetsgrupper för att stimulera denna samverkan. Även på Hisingen, i Haninge och på Gotland finns nätverk för att stimulera samverkan, men här får verksamheterna skriva projektbeskrivningar som de erhåller medel till. I Haninge skiljer sig bilden genom att verksamheterna står för finansieringen. De tilldelas inga extra resurser som fallet har varit på Hisingen och på Gotland.

Gemensam politik

Gemensamt har försöksområdena att SOCSAM i sig är en viktig företeelse för att driva politik. SOCSAM har blivit symbolen för "en förändringsprocess". Denna förändringsprocess finns i alla områdena men med varierande intensitet. I storstadsregionerna är den politiska diskussionen om förändring av välfärdssystemet tydligare än i de mindre kommunerna. I försöken diskuteras vilka verksamheter som bör ingå i en permanent lösning. Åsikterna skiljer sig mellan områdena beroende på uppläggnings av försöket. Gemensamt är dock att aktörerna anser att arbetsmarknadsmyndighetens medverkan är en nödvändighet för gruppen yrkesverksamma.

"Försöken haltar mycket idag beroende på begränsningen i länsarbetsnämndens möjlighet att medverka. Problemet finns inte lokalt eller regionalt, utan det handlar om makt att vilja styra centralt." (En av de intervjuade i Finspång).

SOCSAM har blivit politik

På Hisingen är politikerna överens om att det behövs en förändring eftersom nuvarande välfärdssystem inte passar dem som har behov av stöd hos flera myndigheter. SOCSAM i sig har blivit politik. Över partigränser är politikerna överens om att nuvarande system inte fungerar för alla medborgare. Vilken som är den framtida lösningen som en konsekvens av finansiell samordning skiljer sig mellan de intervjuade. Några nämner personliga försäkringar, andra personliga ombud och någon tredje tror på ett större kommunalt ansvar. Åsikterna skiljer sig mellan politiska företrädare utifrån partipolitik. Politikerna beskriver att denna försöksverksamhet kan i en förlängning innebära både förändringar av huvudmannaskap och vad offentliga sektorns ansvar. Det finns en mycket tydlig ambition att förändra välfärdssystemet för medborgare som har behov av det offentliga samlade stöd

Däremot uppfattas inte försöksverksamheten som ideologisk. Syftet är att med hjälp av nuvarande system ge bättre insatser till de medborgare som har behov av samlat stöd från det offentliga. I starten av försöket fanns en inriktning mot aktiviteter för ökad syssel-

sättning och minskad ohälsa. Idag finns dessa aktiviteter kvar, men politikerna nämner de särskilt utsatta som den grupp de verkar för.

”Att samla resurserna runt de grupper som riskerar att hamna i en rundgång mellan verksamheter finns det ett gemensamt intresse för över partigränser. Finansiell samordning har blivit politik men inte partipolitik. Hur vi ska forma välfärdssystemet för de enskilda individerna är vi inte lika överens om.” (En av de intervjuade på Hisingen).

Försöket har inriktats mot den yrkesverksamma delen av befolkningen på Hisingen. I början av försöket var det viktigt att öka kunskapen om olika grupper, vilket har bidraget till flera olika åtgärder. Idag är det viktigt att ett lärande sker.

”Den generella välfärdspolitiken har blivit så generell att den inte hjälper någon. Det förefaller vara bättre att smeta ut det på alla så att ingen blir nöjd. Här har du en av de bidragande orsakerna till politikerförakt”.(En av de intervjuade på Hisingen).

Också i Haninge ses försöksverksamheten som ett försök för hela Sverige där aktörerna kan synliggöra de grupper i samhället som behöver extra stöd. Haninge anser sig ha ett stort ansvar för Sverige. Särskilt gäller det att driva förändringen mot att göra förutsättningarna bättre för dem som riskerar att hamna i en rundgång mellan olika verksamheter. I Haninge har de grupper som prioriterades tidigt, med den samlade bedömningen ”människor i riskzonen”, fortsatt att vara en viktig grupp. Politikerna har prioriterat den yrkesverksamma befolkningen som är särskilt utsatt. Dock har arbetet förändrats från en kunskapsuppbyggnad till att följa processer och göra insatser tidigt för dessa grupper.

”Det har varit mycket krångligt att medverka i försöket. Vi har fått vara med om en massa samråd som gäller den centrala nivåns regler för att kunna fullfölja försöket. Allt detta borde inte behövas för att hindra att människor hamnar i en rundgång mellan verksamheter.”(En av de intervjuade i Beställarförbundet Haninge).

Politikerna anser att försöksverksamheten är allt för krånglig för att den ska kunna komma de enskilda verksamheterna tillgodo. De ser vitsen med att göra en egen juridisk enhet, men de menar att försöket skulle ha kunnat byggas annorlunda. De anser att pengarna måste kunna tas i anspråk om inget görs, som en faktor för att trycka på de professionella i deras agerande.

Gotland har inte ambitionen att vilja förändra välfärdssystemet i Sverige utan har en pragmatisk inställning till att verka utifrån att samla resurserna. I en kommun som Gotland skulle aktörerna vinna på att resurserna samlades från alla offentliga organisationer. Det anses inte vara möjligt att jämföra Gotland med någon annan del i landet. Där hade man i starten en inriktning på de yrkesverksamma och har så fortsatt. Arbetet var en fortsättning på finansiell samordning mellan sjukvård och socialförsäkring samt har därför haft en inriktning mot ohälsa. I början diskuterades mycket hur samarbete skulle bli en del i ordinarie verksamhet. Idag anses aktiviteternas resultat vara väsentligt liksom vilket ansvar som Gotlandsnämnden har. Det senare har blivit tydligt i och med nedläggningen av försöket. Under år 2000 har diskussionen om försökets resultat blivit aktuell. Det har också inneburit en diskussion om kvantitet i förhållande till kvalitet och i vilka former som sysselsättningsskapande åtgärder ska ske.

"I ett projekt där en företagare tagit ansvar för att sysselsätta personer som varit långtidsarbetslösa har det uppkommit en diskussion om i vilken utsträckning man ska gynna privata företagare med gratis arbetskraft." (En av de intervjuade på Gotland).

Politikerna är överens om att de ska kunna gå ganska långt i stödet till enskilda individer. Huruvida finansiell samordning är lösningen är politikerna inte överens om idag efter det att försöket lagts ned.

I Stenungsund kan försöksverksamheten från början beskrivas som politik. Lagstiftningen kom till på grund av Stenungsund. Politikerna var tidigt överens om att det välfärdssystemet måste förändras. Av intervjuerna framkommer fortfarande denna nybyggaranda. I Stenungsund har politiker mötts över huvudmannagränser för att påverka möjligheten att samlas för de särskilt utsatta. Från början var försöket inriktat mot att ta ett totalt befolkningsansvar medan det

efterhand mer inriktats på de utsatta av befolkningen. I en förlängning av försöket kommer målgrupper att diskuteras. Särskilt ses gruppen äldres medverkan som viktig att värdera. Politikerna ser som sin roll att försöka påverka för att göra en ny lösning för Sverige i syftet att förändra vårt välfärdssystem. I Stenungsund fanns en tydlig förändring av politikerrollen inledningsvis men den har tonats ned. Detsamma gäller beställar-/utförarrollen.

"I försökets inledning fanns en tydlig ambition att förändra för en bättre välfärd genom att ta in privata alternativ. Skillnaden mot nu är att man ville utsätta större delen av verksamheten för konkurrens. Idag handlar vi upp externt när det finns andra som kan göra det bättre eller när vi saknar kompetens i det offentliga." (En av de intervjuade i Beställarförbundet 4 S).

Tydligare har istället resultaten av omfördelning till tidiga och förebyggande insatser samt behovsgrupper blivit. Politik diskuteras idag utifrån viktiga grupper att prioritera i samhället snarare än att lyfta fram en politikerroll som innebär att göra sig känd för hela befolkningen som bor i Stenungsund.

I Finspång handlar försöket om att forma gemensamma visioner om välfärdssystemets utveckling. Det finns ett stort behov av att samlas över partipolitiska gränser för att de som behöver det offentligas stöd ska få det mer samlat. Beställarperspektivet lyfts fram som viktigt för att visa vad som görs och vad det kostar samt för att göra klart vilka prioriteringar som är väsentliga. En viktig del i Finspångsförsöket är att använda hela ramen för att prioritera om en del till dem som behöver särskilda insatser. Beställarförbundet har ett ansvar för hela befolkningen med undantag av kommunens ansvar för socialtjänst riktat mot äldre. Därutöver är en stor del av arbetet hälsofrämjande.

Inriktningen mot att omfördela resurser genom beställningar är mycket tydlig i försöket. Redan i starten fanns stora ambitioner att utveckla mot tidiga insatser och det har blivit allt mer uppenbart. Aktörerna arbetar åldersindelad, där barn och ungdom nu prioriteras. Politikerna ser ingen annan väg än att gå vidare med finansiell samordning för att kunna omprioritera resurser kring de särskilt utsatta.

I Laholm är inriktningen tydligt att ta ett fullt befolkningsansvar. Politikerna i Laholmsnämnden ser som sin vision att i stort sett all kommunal verksamhet bör prioriteras som en del i försöket. De ser beställarförbundet som en fristående arena och den enda aktören som kan frångå sig ett sektorsansvar utifrån huvudmannaskap. I försökets inledning handlade det om att omfördela resurser mellan olika verksamheter och arbeta för att förändra synsätt. Att omfördela resurser anses fortfarande viktigt, och det ska ske genom att roller renodlas hos respektive huvudman. Det demokratiska perspektivet har blivit allt mer tydligt. Befolkningen delaktighet och insyn diskuteras ständigt.

”Jag ser att SOCSAM är den enda lösningen på sikt för att utveckla ett välfärdssystem som verkligen utgår från befolkningens behov. Det finns ingen annan än vi lokalt som vet hur behoven ser ut i vårt område”.(En av de intervjuade i Laholmsnämnden).

Laholmspolitikerna har på olika sätt verkat i det lokala området genom att ifrågasätta befintliga strukturer och arbetsformer. Det har ibland uppfattats som negativt av dem som verkar inom de befintliga strukturerna. Att renodla roller har blivit viktigt för att Laholmsnämnden ska kunna vara en neutral arena som kan omfördela resurser och verka ifrågasättande av strukturer.

I Grästorps finns också ett tydligt befolkningsperspektiv. Detta var inte lika klart i försökets inledning då politikerna verkade i syfte att utveckla nätverk och för en kunskapsuppbyggnad mellan professionella. Politikerna var i inledningen av försöket också befolkningsföreträdare, men de var inte lika tydliga i att det gällde hela befolkningen utan mer angående dem som hade ett samlat behov av insatser. Idag finns ett bredare synsätt samt både förebyggande och individuella insatser också inom andra verksamheter än dem som ingår i försöket. Det gäller inom området barn och ungdomar, där skolan blir en samarbetspartner. Att verka för Grästorpsborna anses inte svårt, då kommunen bara har 6000 invånare. Grästorpskontoret är viktigt för att nå alla medborgare. Politikerna anser sig ha en god bild över hur behoven ser ut. Dessutom finns ett aktivt lokalt föreningsliv samt goda sociala nätverk som ger en bredd i aktiviteter.

Politikerna ser vikten av att stärka de lokala nätverken för att människor ska kunna komma till en långsiktig hjälp.

”Hur ska vi långsiktigt kunna hjälpa människor som har det svårt utan att för den skull ta över i deras liv. Vi hade en studie med 40 familjer som vi följde inledningsvis i försöket. Jag undrar vad som hänt med dem?” (En av de intervjuade i Grästorpsnämnden).

Tidigt i försöksverksamheten genomfördes intervjuer med 40 familjer som hade ett stort samhällsstöd. Det fick i Grästorp bli symbolen för mycket av den kraft som lades ned på de grupper som hade det svårt.

Ökad handlingskraft

Försöken förmedlar olika beskrivningar när det gäller kontakten med medborgare och verksamheter. I samtliga försök är inriktningen att skapa ökad handlingskraft genom att samordna resurser. Ett bra arbete i en organisation behöver inte vara bra för helheten. Ökad handlingskraft innebär att man med samlade insatser gör ett effektivt arbete. Områdena använder här olika strategier. Haninge, Gotland och Hisingen ser som sin roll att legitimera lokala initiativ från chefer och professionella medan Stenungsund, Laholm, Grästorp och Finspång ser som sin roll att själva aktivt ta dessa initiativ som befolkningens företrädare.

På Hisingen skapas ökad handlingskraft genom att aktörerna gör beskrivningar och kartläggningar av de grupper som riskerar att hamna i en rundgång mellan olika verksamheter. De professionella får stöd för att ge dessa individer bättre insatser. I Haninge finns en ambition att skapa närmare kontakter med brukarna och verkligen lyssna till vad de har för behov. Handlingskraft handlar om förmågan att korta köerna, minska lidandet och använda pengarna bättre. Handlingskraft på Gotland handlar om att omvandla passiva insatser till aktiva för bättre hälsa. Handlingskraft i Finspång beskrivs som att samspela med brukaren för bästa lösning. I Stenungsund kan handlingskraften beskrivas som att verka för en lösning som både stämmer med brukaren och de samhällsinsatser som finns tillgängliga. Laholm har också den enskilda individen i centrum när insatser

sker. Där ser aktörerna ett bredare perspektiv genom tanken på medborgarkontor, inte bara för dem som har det svårt som arbetslösa eller sjuka utan även för att ge annat samhällsstöd. Dessa grupper har ofta svårt att ta vara på sina rättigheter och skyldigheter, vilket de kan få hjälp med. Det gäller också i Grästorp där politikerna ser medborgarkontor som ett sätt att stärka individer för ett långsiktigt stöd. De behöver inte bara hjälp i sin utsatthet utan också i sin totala samhällsroll.

Förankring i områdena

En bred förankring

En viktig fråga i försöket är förankringen i de politiska församlingarna. I samband med bildandet av försöken fanns i samtliga områden en bred förankring. De avtal som skulle skrivas har undertecknats av huvudmännen och i och med val av ledamöter skedde också en viss förankring. Politikerna beskriver att en av de viktigaste förutsättningarna för att genomföra försöket har varit dess förankring. Utan ett politiskt stöd är det svårt att genomdriva någon långsiktig förändringsprocess. Samtidigt beskriver de intervjuade att försöksverksamheten till största delen är förankrad i kommunen. Försöket anges påverka de kommunala beslutsförsamlingarna mest. I flera av områdena har en tredjedel av budgeten tagits i anspråk av SOCSAM. Det gör att prioriteringar som tidigare genomfördes av kommunen nu sker i beställarförbundet. Politikernas kännedom om det allmänna syftet med SOCSAM har ökat över tid.

I Stenungsund fanns en bred förankring inledningsvis i försöket. De var det första försöket och SOCSAM - lagförändringen tillkom till stor del pga. av dem. Deras process var ganska lång innan de kunde sätta igång. Den breda förankringen har sedan fortsatt och diskussionen om 4 S har ytterligare accentuerats vid ombildandet av den politiska organisationen i Stenungsunds kommun. I Bohusläns landsting fanns också en bred förankring. Det har vid ett flertal tillfällen varit ekonomiska diskussioner i Stenungsund om vem som har ansvar för ett underskott. I Grästorp finns också en bred förankring, särskilt i kommunen. Även i Skaraborgs läns landsting fanns en bred förankring av försöket.

I och med bildandet av Västra Götalandsregionen 1998 har både Stenungsund och Grästorp tappat i förankring i Västra Götalandsregionen pga. nya personer och ny ansvarsområden. Andra frågor i regionbildningen har haft större betydelse. Efter hand har dock förankringen ökat i den nya regionen. Även i Västra Götalands allmänna försäkringskassa har frågan behövts diskuteras och förankras på nytt. I både Stenungsund och Grästorp har det startat en diskussion om äldreomsorgens medverkan. Det är försäkringskassan som har drivit denna process eftersom de är tveksamma till att socialförsäkringsmedel ska kunna användas till äldreomsorgen. I Försäkringskassans styrelse i Västra Götaland anses annars försöket vara väl förankrat.

I Laholm finns också en bred förankring av försöket och utgör hela länets försök. I det samarbetsråd som finns medverkar dessutom sju personer. Även i Finspång finns en bred förankringsprocess i hela länet. Landstinget har tagit på sig rollen av att sprida Finspång som ett gott exempel. Det finns en viss kritik hos de partier som inte har fått något uppdrag i Beställarförbundet. Det anses bero på bristen på information.

På Hisingen anses också försöket vara väl förankrat. De har haft en bred politisk process om var i Göteborg försöket skulle genomföras. Efter flera diskussioner blev det Hisingen. Även Hisingen har påverkats av regionbildningen precis som Stenungsund och Grästorp. En diskussion om medelstildelning från regionen uppkom år 2000. Därför arbetade politikerna på Hisingen med att förankra försöket under 2001. Denna resulterade i att Västra Götalandsregionen fortsätter sin medverkan som fullvärdig part. Försäkringskassans styrelse är en mycket drivande part i försöket på Hisingen.

I Haninge startade försöket mycket snabbt. De hade ingen lång förankringsprocess. Därmed var det svårare att tidigt få en uppslutning kring försöket. Detta har förändrats över tid och idag anges det finnas en bred uppslutning.

På Gotland är kännedomen inte lika tydlig som i de andra försöken. Försöket på Gotland avslutades, bland annat på grund av bristande politisk förankring. På Gotland har försöket från början drivits som ett projekt i en förlängning av FINSAM. De gjorde i inledningen ingen större process för att förankra en fortsättning i SOC-

SAM. Att inte vara en egen juridisk enhet i ett beställarförbund har påverkat behovet av förankring.

För samtliga försök gäller att de tidigt beskriver en bristande förankring på riksnivå. Försöksverksamhetens innehåll har inte varit känt vare sig hos riksdagsledamöter eller hos regeringsmedlemmar. Under 2000 och 2001 har försöken gemensamt engagerat sig för att förankra försöksverksamheten och de olika områdena på central nivå. Det har varit många politiska besök både med riksdagsledamöter och regeringsmedlemmar. Det har inneburit att fler riksdagspolitiker anses känna till försöksverksamheten. Några av dem driver också införandet av en permanent lagstiftning för hela Sverige.

Själva förankringsarbetet skiljer sig inte i så stor utsträckning mellan områdena. Försöksområdets storlek har haft en avgörande betydelse för hur bred förankringen har varit. Omorganisationer är en annan faktor som påverkat försöken.

En positiv inställning

Politikerna själva har en mycket positiv inställning till försöket. De ser som sin roll att argumentera för en permanent lagstiftning. Försöksverksamheten får inte bara bli en tillfällig parentes. Politikerna lyfter fram vikten av att SOCSAM används som underlag för förändringar av välfärdssystemet. De framhåller samtidigt att alla i organisationerna inte är positiva till försöket utan att det finns viss skepticism som ökar ju längre bort de verksamma befinner sig från aktiviteterna. Sjukvården lyfts i flera av områdena fram som mycket negativa. Det finns också ett mycket starkt produktivitetstänkande där som gör att det blir svårt att samarbeta.

I två av områdena, Laholm och Haninge, framhålls starkare negativa rösterna. Haninges tveksamhet håller nu på att avta ju mer de kommer in i försöket. Deras tveksamhet har handlat om att det anses krångligt. Även Laholms tveksamhet håller på att avta. Den anses bero på att det finns en otydlighet i ansvar mellan beställarförbundet och socialnämnden. En liknande diskussion fanns i Stenungsund under den första hälften av försöket.

Politikerna i samarbetsråden som finns i fyra av områdena har också en mycket positiv inställning till försöket. En tveksamhet finns endast i undantagsfall. Samarbetsrådets politiker anser att de har stor möjlighet att påverka samarbetet och att de så gör. Samarbetsrådet

menar dock, liksom beställarförbundet, att den positiva inställning som präglar försöken inte delas av alla. De som inte är aktiva utan är mer i periferin anses mer tveksamma till försöket enligt både politikerna i det nya ledningsorganet och samarbetsrådet.

Länsarbetsnämndens inställning till försöket är positiv. De har dock olika uppfattning om hur långt de vill gå. I ett av områdena är de mycket positiva och vill medverka som fullvärdiga parter. I fyra av områdena vill de också medverka men är mer tveksamma till att det ska ske genom finansiell samordning. De anser att deras resurser enbart ska användas till arbetsmarknadsstimulerande åtgärder. I ett av områdena är länsarbetsnämnden negativ till samverkan.

Att ha lite is i magen

I försökets början hade politikerna i samtliga områden en kritisk hållning då försöket uppfattades som mycket krångligt och de förtroendevalda kände krav på att följa en massa regler. Flera politiker vittnar om att de hela tiden möttes av en attityd som innebar att de skulle inordnas i rutiner som de inte själva hade haft möjlighet att påverka. Det skulle skrivas samrådsunderlag och avtalskonstruktioner som skulle se ut på ett visst sätt. Flera exempel lyfts fram där politikerna har mött personer som inte förstod SOCSAM som konstruktion, allt från revisorer samt centrala, regionala och lokala tjänstemän till politiker på olika nivåer. Politikerna beskriver att dessa på olika sätt försöker anpassa SOCSAM till den "svenska mallen". Den svenska mallen beskriver politikerna som de sektoriserade välfärdsorganisationerna där var och en utkrävs ansvar. I SOCSAM ska man istället ta ett gemensamt ansvar. Efter hand har dessa aktörer lärt sig att förstå konstruktionen och att tänka annorlunda. Idag är det bara i Haninge och Laholm som det finns politiker som fortfarande tycker att försöket är krångligt. I Haninge har flera samma uppfattning, som uttrycks så här av en politiker: *"Det är bara en massa avtal hit och dit."* Politikerna menar att SOCSAM är ett försök som fått alldeles för liten uppmärksamhet. Finansiell samordning anses vara av stor vikt för att kunna göra en bra verksamhet. Politikerna i Haninge är inte beredda att ta ansvar för den totala finansiella ramen. Inte heller på Hisingen vill politikerna ta detta ansvar. De ser att genom att disponera en viss summa kan de både jobba förebyggande och åtgärdsinriktat efter behovsgrupper. Politikerna anser att de invester-

ingar de nu gjort i personal för att de ska kunna samarbeta och göra åtgärder börjar få genomslag. I Laholm anser politikerna att huvudmännen allt för fort avkräver resultat.

"Det finns de som tror att man kan tjäna pengar bara på några veckor. Vi pratar nu om långsiktiga satsningar som bara kan få genomslag på sikt." (En av de intervjuade i Laholm).

I Laholm har samverkansfrågan fördjupats och likaså samarbetet på utförarsidan genom behovet av mer enhetliga regler även här. Aktörerna har löst vissa frågor genom att anställa chefer gemensamt. De skulle vilja ha en frihet att agera inom försökets ram även på utförarsidan. Laholm har arbetat mycket med basresurserna. Nästa steg för dem är att låta avtalen skrivas gemensamt mellan huvudmän. Några i Laholm talar om att försöket kommer att ta slut.

I Finspång handlar försöket om att omfördela resurser. Beställar- respektive utförarrollen görs tydliga. Tidigt arbetade aktörerna med programgrupper som var ett bra sätt för att bygga kunskap. De har skyndat långsamt och ser nu att det börjar ge resultat. Politikerna i försöket hade från början avsikten att ta ansvar för befolkningen från vaggan till gravstenen men har aldrig gått vidare med äldreomsorgen, vilket de idag är mycket glada för. Alla gör sitt bästa i försöket. Det är hela Östergötlands försök. I Grästorps anser inte politikerna i Grästorpsnämnden att huvudmännen har tålamod. Det smittar även av sig på dem. Därför har det blivit angeläget att nå resultat snabbt. Det pågår en diskussion om vem som ska ansvara för underskottet. Den höga personalomsättningen bekymrar politikerna liksom landstingets storskalighetslösningar. Flera av politikerna i 4 S vittnar om att de tycker att det var fel att på förslag av samarbetsrådet öppna upp för att varje huvudman skulle kunna följa sin egen budget. Detta är inte tanken med SOCSAM-lagstiftningen och Stenungsund tidiga ambitioner. Politikerna anser att man återigen öppnar för den diskussion som fanns i inledningen av försöket. Då fanns en stor turbulens kring om de pengar som sattes in var rätt. I början av försöket in-tecknade politikerna ett överskott som inte blev av, vilket skapade en stor frustration. Politikerna berättar om mycket goda resultat i beställarförbundet. På Gotland har SOCSAM-försöket fr.o.m. 2001

lagts ned. Detta beror enligt politikerna på bristande förankring, en otydlighet och att det var allt för krångligt.

Gemensamt i försöken finns en uppfattning som en av de intervjuade uttrycker så här: *"det gäller att ha is i magen"*. Nästan samtliga politiker vittnar om att de i början trodde att de ekonomiska vinsterna skulle komma snabbt. Det fanns en förväntan hos flera politiker om att personalen skulle kunna minskas genom att resurser samordnades. Det skulle på sikt ge ekonomiska besparingar. Idag vittnar politikerna, särskilt i de områden som har verkat länge, om att det behövs en uthållighet. Det är först efter många år som finansiell samordning ger resultat.

Politikerna ser vikten av att vid en förlängning minska det krångliga förfaringsätt som finns idag. Försökets krånglighet som de lokala har svårt att förstå anses ha att göra med behovet av kontroll.

Förändring kostar tid och pengar. Det gäller att vänta ut resultat. I flera av försöken har satsningar gjorts som det tagit flera år att vänta ut resultaten av.

"När det var som värst och hela havet stormade vågade vi stå kvar, och det är politikerna mycket glada för idag." (En av de intervjuade i Stenungsund).

Förändringstakten har gått upp och ner. Försöken handlar om att bryta strukturer. En maktförskjutning anses ske, särskilt i de områden som har hela den finansiella ramen. Verksamheterna har utvecklats från avvaktande till en mer positiv inställning. Enligt politikerna har försöket gett ringar på vattnet. Det behövs mer tid och en realism i hur snabbt aktörerna vill få fram resultat.

Gemensam politisk styrning

Beställa verksamhet eller samverkan

I samtliga försöksområden anser politikerna att deras främsta uppgift är att skapa förutsättningar för samverkan mellan olika verksamheter. Däremot bedrivs den politiska styrningen på olika sätt. I Stenungsund, Grästorps, Finspång och Laholm utövas politisk styr-

ning genom att ledningsorganet beslutar om resursfördelning mellan de verksamheter som ingår i försöket. Via avtal, budget och verksamhetsplan anges verksamheternas förutsättningar. De intervjuade ser som sin uppgift att själva ta initiativ till beslut. En förutsättning för att kunna samordna verksamheterna anses vara att det förs en kontinuerlig dialog med verksamhetsföreträdare. Projektledningskansliet utgör en viktig arena för denna dialog. På Hisingen, Gotland och i Haninge utövas mer begränsad politisk styrning genom att ledningsorganet enbart finansierar olika samverkansprojekt. Ledningsorganet fattar enbart beslut som avser dessa aktiviteter. Beslut om resursfördelning till de enskilda verksamheterna fattas av huvudmännens nämnder. De intervjuade ser som sin uppgift att legitimera initiativ från verksamhetsföreträdare. Projektledningen samordnar detta arbete.

En av avsikterna med försöksverksamheter är att öka politiker-
nas inflytande. Väljer områdena beställarförbundet förutsätter lag-
stiftaren ett beställar/-utförarorgan. I Laholm skriver beställarför-
bundet avtal med olika utförare. Nya och annorlunda arbetsformer
utvecklas. Det visar sig särskilt i mötet med verksamheten, där poli-
tikerna tycker att de är mycket mer tydliga genom att de gör beställ-
ningar. De har kontinuerligt en dialog med utförarna inför nya av-
talsperioder. De förtroendevalda anser att dialogen med utförarna
har förändrats mycket och att det har blivit ett visst motsatsförhål-
lande till socialnämnden. Denna nämnd är också driftsnämnd.

*"Vi har precis rensat för personunion i vår nämnd och i social-
nämnden. Vi har också haft en stor diskussion med kommunen
om att upphandla en extern verksamhet där vi fick ge vika.
Kommunen menar att socialnämnden ska göra denna upphand-
ling, då det inte är säkert att försöksverksamheten får fortsätta
efter 2002." (En av de intervjuade i Laholm).*

Även politikerna i Finspång lyfter fram fördelen med att skriva avtal
samt arbeta medvetet och långsiktigt. De ser att deras politiska arbe-
te har fått ett större innehåll och menar att genomförandet av beställ-
ningar är en viktig del i att konkretisera politiken.

"Genom att göra beställningar och skriva kontrakt kan vi vara tydliga. Det finns exempel på när verksamheterna inte fått betalt pga. att de inte fullföljt sina åtaganden." (En av de intervjuade i Finspång).

Politikerna tvingas genom avtal vara tydliga och de kräver också denna tydlighet av verksamheterna. De ser också att de har en bra dialog med utförarna inför beställningar. Båda de nu beskrivna områdena är de som har den mest utpräglade beställar-/utförarmodellen genom att de kombinerar den med avtal.

Stenungsund hade tidigt den allra mest utpräglade beställar-/utförarmodellen. Deras ambition var att upphandla stora delar av verksamheten i konkurrens. Avsikten var att successivt konkurrensutsätta verksamheterna. Under det att försöket omdanades 1998 övergavs beställar-/utförarmodellen med beställningar och upphandling.

"Det var ett mycket hårt klimat, och jag tror att det skapades av den modell vi hade, men också genom personrelationer. Det var hela tiden diskussion om rätt och fel i budget." (En av de intervjuade i Stenungsund).

Chefsgruppen är tydlig en aktör som beställarförbundets kansli arbetar med. Från att tidigt ha haft en kommunikation som byggde på upphandling och förhandlingar handlar nu kommunikationen om dialog och ömsesidighet. Budget och verksamhetsplan har istället blivit beställningsunderlag. Det skrivs inga kontrakt annat än som tidigare med externa parter. En annan stor förändring är att länsjukvården sedan 1998 inte ingår. Det har enligt politikerna resulterat i mindre produktionsstatistik.

Grästorps skiljer sig från de andra när det gäller beställarrollen. De har inte arbetat med kontrakt eller beställningar utan har tillsammans med utförare genom dialog kommit överens om vilka insatser som ska ske. Politikerna är i detta område, precis som i de tidigare nämnda, beställare. Politikerna i Grästorps anger att det varit svårt att släppa driftsansvaret. Särskilt gäller det kommunens politiker där det sedan lång tid finns en tradition av att politikerna även är med och formar verksamheten. Inte heller landstingets politiker i

Skaraborg har någon tradition av en beställare-/utförarmodell. Sedan 1999 har dock hela den nya Västra Götalandsregionen en sådan modell, som enligt politikerna gör det enklare att arbeta på samma sätt i de olika politiska uppdragen. Budget och verksamhetsplan utgör beställningsunderlaget, och en dialog sker kontinuerligt med utförarna. De förtroendevalda anser att deras roll som beställare är mycket bra och tydlig i relation till vårdcentralen som drivs på entreprenad. Det har dock varit mycket svårt att få med vårdcentralen som fullvärdig part i samverkan. Vårdcentralen har som sitt viktigaste uppdrag att ta emot patienter och aktörerna där ser det svårt att sätta av tid för samverkan.

”Ett stort problem som beställare är när vi ska få utförare att samarbeta om de inte vill, oavsett om det finns kontrakt eller ej. Det bästa exemplet på detta är vårdcentralen. Det är också svårt på en liten ort att hota med att köpa av andra då det inte finns andra att köpa av.” (En av de intervjuade i Grästorp).

För Finspång och Stenungsund var beställare/utföraremodellen en förutsättning eftersom landstinget vid starten hade en utpräglad sådan organisation. Så är inte fallet i Laholm eftersom Hallands läns landsting inte har någon sådan modell. I Grästorp har erfarenhet av en beställare-/utförarorganisation förts kommit vid bildandet av Västra Götalandregionen, som arbetar efter denna modell.

I Haninge, på Gotland och på Hisingen skiljer sig det politiska arbetet, som tidigare nämnts, genom att de inte har ett totalt finansiellt ansvar. De ska inte beställa verksamhet utan snarare samverkan. På Hisingen anger politikerna att de är en av huvudmännen utsedd utförarnämnd för samverkan. Som denna utförarnämnd beställer de i sin tur samarbete av verksamheterna.

”Vi är utsedda av huvudmännen för att åstadkomma samverkan. Man kan säga att vi är deras utförarnämnd”. (En av de intervjuade på Hisingen).

Initiativ till samarbete kommer ofta från verksamheterna, och politikernas uppgift blir att prioritera områden där dessa initiativ ska stödjas samt sedan bevilja stöd för att stimulera till samarbete. Poli-

kerna utvärderar därefter hur de olika insatserna påverkar de prioriterade områdena. I Haninge går det politiska arbetet till på ungefär samma sätt, men en avgörande skillnad är att politikerna inte förfogar över medel för att stödja samarbete utan att de förslag som presenteras för politikerna redan är finansierade. Också Haninge kan beskrivas som en utförarnämnd för samverkan. Politikerna anser att de har ett lika tydligt uppdrag som på Hisingen även om de inte har några ekonomiska medel.

"Bara möjligheten att om vi vill kunna ta i anspråk den finansiella ramen utgör ett hot mot verksamheterna." (En av de intervjuade i Haninge).

På Gotland anses också syftet vara att stimulera samverkan. I början av försöket fattade politikerna beslut om aktiviteter utan att finansieringen var ordnad. Många hade synpunkter på detta och därför ändrades system på liknande sätt som i Haninge dvs. att finansieringen skulle vara löst innan den kom till Gotlandsnämnden.

"Verksamhetsnämnderna kände sig överkörda när vi fattade beslut om deras pengar." (En av de intervjuade på Gotland).

Gemensamt har områdena att dialogen har stor betydelse. Det är inget av områdena som systematiskt konkurrensutsätter verksamheterna i den mest utpräglade beställar-/utförarmodellen. Beställar-/utförarmodellen innebär att politikernas roll tydliggörs och att de kan se till olika behov hos befolkningen snarare än hos verksamheten. Gemensamt har verksamheterna att de för huvudmännens räkning beställer samordning och resurseffektivitet.

Gemensamma resurser

Politikerna anser att gemensamma resurser, struktur och politisk styrning förefaller vara viktigt för att åstadkomma samordning mellan organisationer. Det är uppenbart att bristande struktur och systematik är ett tydligt samarbetshinder. Många olika former av samarbete prövas i försöksområdena, som på skilda sätt är anpassade till

lokala förhållanden. Det är uppenbart att dessa får goda resultat genom att det finns gemensamma resurser avsatta under lång tid. Ett systematiskt samarbete förefaller ge en långsiktig bärkraft. Därför anses gemensamma resurser behövas. Tillfälliga projekt och ett mer spontant samarbete kan ge ett visst värde för individen, men innehåller alltför många inslag av godtycklighet. Försöksverksamheten har till syfte att ge struktur och att långsiktigt skapa gemensamma resurser lokalt.

Politikerna anser att det är viktigt att omfördelningen sker lokalt och efter lokala förutsättningar. Det ska dessutom finnas överenskommelser som är långsiktiga så att eventuella "vinster" inte kan tas i anspråk för snabbt. Därför finns det en risk med att tillfällig gemensamma resurser skapas på central nivå. Dessa ses ofta som resurstillskott och när de upphör är det svårt att driva vidare. Om gemensamma resurser ska skapas på central nivå måste de bindas för många år framåt. Politikerna lyfter fram behovet av incitament för att "spara" pengar. Det anges inte som ett incitament att frigjorda resurser snabbt tas tillbaka till central nivå när de skulle kunna användas förebyggande lokalt.

"Det kan inte vara meningen att vi ska omfördela resurser för att minska kostnaderna och att sedan någon annan tar hand om vinsterna. Det måste vi få göra". (En av de intervjuade i Finspång).

Samordningen av resurser kan ske på många olika sätt. Det är väsentligt att tydliggöra vilka aktörer som ska ingå i samordningen. Det måste ske långsiktigt genom fleråriga överenskommelser, så att en part inte bara kan dra sig ur en aktivitet. Politikerna framför också vikten av ett stort lokalt experimenterande med nya lösningar inom ramen för en permanent lagstiftning med finansiell samordning.

"Det finns många olika sätt att hantera resurser lokalt för att göra bättre insatser för medborgarna. Därför behövs olika lösningar som kan utvärderas från central nivå". (En av de intervjuade på Hisingen).

Gemensamt kostnadsansvar

Enligt SOCSAM: s intentioner ges huvudmännen genom den finansiella samordningen ett gemensamt kostnadsansvar för de verksamheter som ingår i försöksverksamheten. Huvudmännen beslutar tillsammans vilka verksamheter som omfattas av det gemensamma kostnadsansvaret. De resurser som får disponeras i försöksverksamheten är medel för hälso- och sjukvård, sjukreseersättning, socialtjänstmedel, medel för vård av unga och vård av missbrukare, sjukpenning, rehabiliteringsersättning, försäkringskassans köp av yrkesinriktade rehabiliteringstjänster samt vissa administrationskostnader. I samtliga försöksområden ingår:

- ❖ Socialtjänstens kostnader för individ- och familjeomsorg
- ❖ Försäkringskassans kostnader för sjukpenning, rehabiliteringspenning och köp av arbetslivsinriktade rehabiliteringstjänster
- ❖ Hälso- och sjukvårdens kostnader för primärvård

I Stenungsund, Grästorp och Laholm ingår även socialtjänstens kostnader för äldre- och handikappomsorg. På Gotland ingår, förutom kostnader för primärvård, även kostnader för länssjukvård. Mellan 1994 och 1998 ingick kostnaderna för länssjukvård i Stenungsund, men sedan 1999 ingår endast kostnaderna för de verksamheter av länssjukvården som är lokaliserade till Stenungsunds kommun. Socialtjänstens samt hälso- och sjukvårdens kostnader för Hisingen, Gotland och Haninge är beräknade att avse den yrkesverksamma delen av befolkningen (16-64 år).

Den finansiella ramen och respektive huvudmans resursinsats varierar mellan försöksområdena. Huvudmännens andelar av den finansiella ramen beror på vilka verksamheter som ingår i försöksverksamheten. Den finansiella ramens storlek påverkas också av försöksområdenas befolkningsunderlag.

Huvudmännens resursinsatser ska utgöras av beslutad budget för de ingående verksamheterna, baserat på senast kända utfall. För sjukpenning och rehabiliteringspenning finns inte någon formell budget. Försäkringskassans resursinsats för sjukpenning och rehabiliteringspenning har därför beräknats utifrån senast kända utfall.

Den finansiella ramen justeras årligen enligt de principer huvudmännen kommit överens om. De senaste åren har framförallt försäkringskassans andel ökat, till följd av att sjukpenningkostnaderna i allmänhet har ökat.

Om verksamhetens kostnader blir lägre än budgeterat uppstår ett finansiellt överskott och om det blir lägre uppstår ett finansiell underskott. I enlighet med det gemensamma kostnadsansvaret ska det finansiella resultatet fördelas mellan huvudmännen. Principerna för fördelning av över- eller underskott bestäms gemensamt av huvudmännen.

På Hisingen används en s.k. disponibel ram för att bedriva aktiviteter inom ramen för SOCSAM. Den disponibla ramen utgörs av de medel som huvudmännen beslutat ställa till försöksverksamhetens förfogande. Medlen till den disponibla ramen tas ur kommunens anslag för socialbidrag respektive försäkringskassans anslag för sjukpenning. Regionens andel tas från ett särskilt anslag. Huvudmännens gemensamma kostnadsansvar har begränsats till de medel som ingår i den disponibla ramen.

På Gotland har projektledning och särskilda aktiviteter finansierats med medel från socialförsäkringen och kommunen. Aktiviteter finansieras efter beslut i varje enskilt fall. I Haninge finansieras aktiviteter efter beslut i varje enskilt fall genom att 20 procent finansieras proportionellt till den finansiella ramen. Resterande 80 procent finansieras av den huvudman inom vilkens verksamhet effekterna förväntas uppkomma. Om effekterna till exempel förväntas uppkomma inom sjukförsäkringen finansieras huvuddelen av aktiviteten med sjukförsäkringsmedel.

I övriga försöksområden finansieras aktiviteter genom att ledningsorganet utifrån den finansiella ramen tilldelar respektive verksamhet en budget för att täcka verksamhetens kostnader under året. Denna tillämpning ligger närmare SOCSAM:s intentioner såsom de formuleras i SOCSAM-propositionen.

Omfördelning av resurser

Genom den finansiella samordningen är det möjligt att omfördela resurser mellan olika verksamheter och huvudmän. Tanken är att de

satsningar som görs inom en verksamhet ska kunna generera positiva resultat inom andra verksamheter. Att med hjälp av medel från sjukpenningen anställa en läkare kan leda till både lägre vårdkonsumtion och lägre sjukpenningskostnader. Att med hjälp av socialbidragsmedel anställa en socialsekreterare på vårcentralen kan leda till minskad vårdkonsumtion. Det är alltså möjligt att omvandla försörjningsmedel till åtgärdsmedel eller administrativa resurser.

Hur har då områdena valt att omfördela resurser? Det finns enligt den nationella utvärderingen⁶ ingen enhetlig redovisning av dessa uppgifter. För Hisingen, Gotland och Haninge kan beloppen redovisas med stor säkerhet. För Hisingen är beloppen samma som kommunens respektive försäkringskassans bidrag till den disponibla ramen. För Gotland är beloppen samma som de medel som har finansierat projektledning och aktiviteter. För Stenungsund, Grästorps, Finspång och Laholm har det varit svårare att redovisa korrekta belopp. I dessa områden finansieras aktiviteter genom att ledningsorganet utifrån den finansiella ramen tilldelar respektive verksamhet en budget som ska täcka kostnaderna under året. Redovisade belopp för dessa områden måste därför bygga på uppskattningar som görs av lokala företrädare.

I samtliga försöksområden, utom Grästorps, har man omvandlat försörjningsmedel till åtgärdsmedel. I Grästorps fall anses det inte ha funnits ekonomiskt utrymme på grund av svårigheterna att hålla budget. Återkommande finansiella underskott har medfört att det inte funnits utrymme för sådana satsningar. Däremot har frågan diskuterats vid flera tillfällen.

Politikerna anser att möjligheten att omfördela resurser är en förutsättning för att ta ett gemensamt ansvar. Samtidigt anger de att huvudmännen hela tiden vill veta vad de fått ut av den andel som de satt in.

”Det kommer att ta mycket lång tid att få huvudmännen att sluta att följa sin egen budget. Det finns ett alltför stort kontrollbehov.”

⁶ Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen 2001.

De framför också att nationella prioriteringar måste följas och utrymmet att prioritera andra grupper finns inte. Däremot kan resurserna öka kring de redan prioriterade grupperna. En annan svårighet är ansvarsutkrävande som sker hos huvudmännen. I försöket är det ett gemensamt ansvar som ska utkrävas och det finns idag inga mät-system för detta. De flesta politiker anser att detta är svårt då den politiska styrningen måste följas av ett ansvar som ska kunna utkrävas.

Politisk och finansiell samordning skiljer sig åt

I detta kapitel har politikernas SOCSAM som ny struktur diskuterats. De olika områdena kan grupperas i två grupper; de som har ett totalt befolkningsansvar samt de som ska stimulera samverkan och samarbete. De kan diskuteras efter möjlighet till politisk styrning samt medborgarlig rättvisa.

En gemensam arena där lokala politiker tar ett befolkningsansvar.

Denna lösning innebär att resurserna samlas för hela eller delar av befolkningen. Det blir i det lokala området som incitament skapas för att omfördela resurser och göra samordnade satsningar för dem som har behov av stöd från flera verksamheter. Effektivitet i modellen är att inrikta sig på medborgarnas behov. Det kräver en god kunskap om hur medborgarnas behov ser ut. I områdena görs kartläggningar och medborgarenkäter. Medborgarkontor har diskuterats i två av områdena och finns idag i ett av dem. I denna modell har politiker-na hand om den totala budgeten. En samlad politisk styrning över huvudmannagränser sker lokalt i beställarförbundet. De prioriterar mellan grupper och resurser. Rättvisa utvecklas efter lokala förutsättningar. Det innebär att den lokala hanteringen av insatserna över huvudmannagränser har stor betydelse. Områdena har inte ansvaret för hantering av individärenden, men det politiska organets priorite-ring får betydelse för hantering av individärenden, särskilt när det gäller resurser.

En gemensam arena där lokala politiker tar ett ansvar för de särskilt utsatta. Denna lösning innebär att olika huvudmän kommer överens om en gemensam ekonomisk ram för samordnade satsningar som sker kring olika grupper eller verksamheter. Effektivitet i modellen är att inrikta sig på de särskilt utsattas behov. Detta sker både i aktiviteter som verkar förebyggande och i aktiviteter med individer. Också i denna lösning finns lokala politiker som prioriterar när det gäller hur samverkansmedel ska användas. Styrningen inriktas mot aktiviteter över huvudmannagränser kring de särskilt utsatta. Rättvisa utvecklas utifrån de ordinarie verksamheternas prioritering. Människor med behov av särskilda insatser kan få extra stöd eller ett bättre stöd. Denna modell kombineras med ett förebyggande arbete. I det följande redovisas skillnader mellan områdena – se figur 7.

Figur 7. En beskrivning skillnader i politisk och finansiell samordning försök med en gemensam arena för befolkningen och försök med en gemensam arena för samverkan.

| | Gemensam arena för befolkningen | Gemensam arena för samverkan |
|---------------------------------|--|--|
| Politik | Omfördelning mellan huvudmän | Förändra välfärdssystemet för de utsatta |
| Kontakter med medborgare | Befolkningen | Brukare |
| Förankring | Bred förankring | Bred förankring |
| Politisk styrning | Beställare av verksamhet | Utförare av samverkan |
| Gemensam kompetens | I ordinarie verksamhet | Projekt eller verksamhet |
| Gemensam budget | Total ram | Disponibel ram eller ianspråktaga medel |
| Omfördelning | Sker i det löpande | Den disponibla eller ianspråktaga ramen |
| Ansvar | SOCSAM – nämnden | De ordinarie verksamheterna |

Den gemensamma politiken blir olika i områdena. De som har ett totalansvar har som en stor uppgift att se till hela befolkningens be-

hov. De beställer verksamhet, och en stor del av diskussionen blir att omfördela till de grupper som har störst behov. Kontakten med medborgare blir därmed också att utgå från hela befolkningen. I de områden där politikerna stimulerar samverkan och samarbete har ambitionen varit att förändra för de särskilt utsatta. Brukarna i behov av offentlig försörjning eller vård/utbildning prioriteras. Det skiljer sig inte i förankring mellan de olika försöken. Den politiska styrningen blir annorlunda genom att de bredare försöken beställer verksamhet och de smalare försöken beställer samverkan. Budgeten utgör en totalram i det bredare och en disponibel ram i de smalare. Omfördelningen sker genom den disponibla eller ianspråktagna ramen för de smalare försöken och i den löpande verksamheten för de bredare försöken. Ansvaret anses därmed mera begränsat till den disponibla ramen i de smalare försöken och till den verksamhet som ingår i SOCSAM i de bredare försöken. I försöksverksamheten har detta diskuterats mycket i förhållande till hur man följer lagen i de smalare försöken. SOSAM-lagen anger att ansvaret gäller den totala verksamheten oavsett hur man organiserar detta.

6. Den legitimerande politikern

I detta kapitel ges en beskrivning av hur politikerna ser på sin uppgift, deras erfarenheter och bakgrund och vem de anser sig företräda. Därefter återges var politikerna hämtar sin information. Kapitlet avslutas med en diskussion om politikernas ansvar i SOCSAM.

Erfarenheter och bakgrund

Sedan starten av försöket har andelen kvinnliga politiker ökat från 40 till 50 procent. Samtidigt har fler politiker tillkommit med en bred politisk förankring och ledande positioner hos huvudmännen. Ungefär 20 procent arbetar i privat sektor (30 procent vid starten) och 80 procent (70 procent vid starten) 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 omsorg. Medelåldern hos politikerna är 53 år (54 vid starten). Den yngsta personen är 26 (25 vid starten) år och den äldsta 68 (71 vid starten) 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 och hälften socialdemokraterna. Cirka en tiondel av politikerna representerar centerpartiet samt ca en tjugondel folkpartiet och vänsterpartiet.

Samtliga tillfrågade har varit aktiva som politiker under lång tid. De har också en gedigen erfarenhet. De flesta är eller har varit aktiva i styrelsen eller i olika utskott inom sina respektive partier. Politikernas arbetsinsats mätt i tid beskrivs ha ökat sedan starten av försöket. Mycket tid åtgår till att arbeta med själva försöksverksamheten. I genomsnitt anger politikerna att de lägger ner mellan 20 och 30 timmar per vecka på politiskt arbete, en ökning med i genomsnitt tio timmar per vecka från starten av försöket. De personer som sitter i presidiet eller har andra tunga politiska uppdrag lägger ner mer än dubbelt så mycket tid på försöksverksamheten som övriga ledamö-

ter. Partiarbetet är inte inkluderat i denna tidsangivelse utan tillkommer.

Politikerna som företrädare

Politikernas uppgift

Samtliga intervjuade anser att SOCSAM-uppdraget är nytt och spännande. De flesta har engagerat sig därför att de tror på och vill utveckla samverkan samt förändra välfärdssystemet. Flertalet menar att deras roll är att skapa möjligheter så att befolkningen får ett samlat stöd och inte vandrar runt i olika system. Områdena har, som tidigare nämnts, använt olika strategier för att skapa detta samlade stöd. Politikerna anser att flertalet idag verksamma förtroendevalda både i kommuner, landsting samt riksdag och regering arbetar allför sektoriellt. De blir verksamhetsföreträdare istället för medborgarföreträdare. För att skapa ett fungerande politiskt arbete anser samtliga att det är viktigt att utgå från medborgarens behov. Hälften gör det i sin roll i beställarförbundet samt hälften i sin roll i stadsdelen, hälso- och sjukvården, försäkringskassan mm. Ungefär hälften har också engagerat sig för att de vill förändra det politiska arbetet och politikerrollen. De ser som en stor uppgift att skapa ett innehåll som ger goda förutsättningar för att åstadkomma en närhet till medborgare och deras behov. Arbetsformerna måste bli mer utåtriktade. Politikerna har en förhoppning om att också förändra diskussionen inom partierna till att mer handla om välfärdspolitik. Som ett led i att försöka förändra det politiska arbetet ifrågasätts de demokratiska institutionerna av flera. Dessa personer är kritiska till partiernas arbetsformer. Deras ambitioner är att förändra det politiska arbetet och de ifrågasätter de politiska institutionerna.

Den tydligaste rollen när det gäller att utveckla en närhet till medborgarna finns i Laholm och Grästorps. Stenungsund hade också tidigt denna ambition men lyckades inte fullfölja den. I Finspång finns en tydlig ambition av att vara befolkningsföreträdare men där har aktörerna inte samma idé om att skapa denna närhet. Deras idé är att genom ett verksamhets- och budgetansvar omfördela resurser till de särskilt utsatta. Hisingen, Haninge och Gotland har valt att närma sig

de utsatta genom aktiviteter och projekt. De är alltså inte befolkningsföreträdare i sin roll i Beställarförbundet.

Företrädarrollen för SOCSAM förstärks

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 förtroendeman, 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 går ut på att förstahandslojalitet för den valde ska vara knuten till det parti som nominerat honom eller henne. (Strömberg & Westerståhl 1983).

Vid det först intervjutillfället ansåg ungefär två femtedelar av de intervjuade sig företräda sin huvudman i det nya ledningsorganet, det vill säga kommunen, landstinget eller försäkringskassan. Ungefär två femtedelar uppfattade sig representera medborgarna och olika behovsgrupper, medan ca en femtedel ansåg sig företräda olika individer som far illa i våra välfärdssystem. När de intervjuade fick beskriva vilka underlag de använder och var de hämtar sin information inför beslut fanns en del genomgående tendenser. De som ansåg sig företräda en organisation hämtade mer genomgående sin information från chefer och ansvariga inom olika verksamheter än de övriga. De följde också statistik som presenterades av huvudmännen och andra organisationer. De som ansåg sig företräda olika behovsgrupper sade sig hämta sin information främst från ledningsorganet och dess tjänstemän, men de hade också en viktig informationskälla i olika forskningsresultat, intressegrupper för olika brukare, civilt arbete, vänner och grannar. De som uppfattade sig företräda individer hämtade primärt sin information från olika professionella, civilt arbete och enskilda medborgare.

Vid det andra intervjutillfället har det skett en viss förändring av företrädarrollerna. Det finns i dag bara några enstaka personer som säger sig företräda sina huvudmän. Dessa finns framförallt i Haninge och på Hisingen. Rollen att företräda en organisation framkommer i en ny tappning, inte relaterat till huvudmännen utan ge-

nom att politikerna idag i större utsträckning företräder SOCSAM som försök i syfte att förändra för Sverige. Totalt sett är det ungefär en tredjedel som anger sig företräda SOCSAM. Organisationsföreträdare för försöket finns i alla områden men till med störst andel av politikerna som finns i Gotland, Haninge och på Hisingen.

De som anger att de företräder olika behovsgrupper har ökat och är vid det andra intervjutillfället ungefär en tredjedel. De finns med störst andel av politiker i Stenungsund och Finspång. Den sista tredjedelen av politikerna anser sig företräda individerna. De finns med störst andel av politikerna i Grästorp och Laholm.

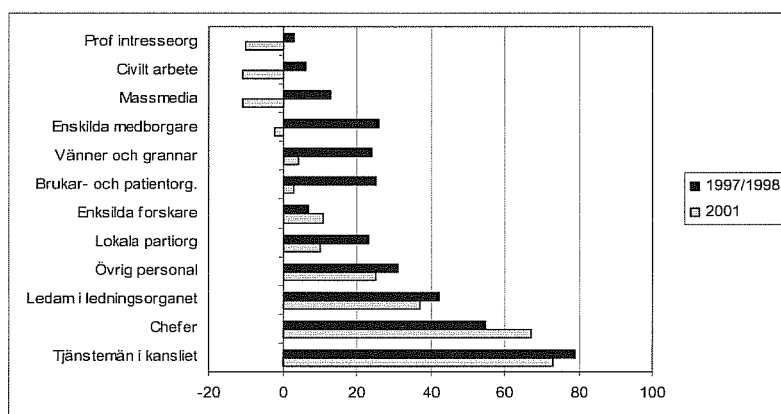
I alla dessa roller finns en viktig kontaktskapande funktion i relation till olika aktörer. Företrädarskapet påverkar vilka aktörer som utgör viktiga informationskällor. Förutom att det finns en tydlighet i att vissa områden har en större del av politikerna som företräder organisation, behov respektive individ finns det också andra faktorer som påverkar. De som kommer från försäkringskassan har till större andel ett individperspektiv medan landstingets politiker till större andel har ett behovsperspektiv. De politiker som kommer från kommunen har till större andel ett organisatoriskt perspektiv. Det finns även en skillnad mellan politiker från olika partier. De politiker som i denna studie tillhör vänster har till större delen ett organisatoriskt perspektiv medan de som till mitten är mer inriktade på behovsgrupper och de till höger individer.

Viktiga informationskällor

Försöken utvecklas i det lokala välfärdssystemet efter lokala förutsättningar och bygger på kunskaper om den lokala befolkningen. Politiker ser som sin uppgift att i vissa områden vara samverkansföreträdare och i andra som befolkningsföreträdare. I enkäten har frågan om var politikerna hämtar sin information inför beslut ställts. Vid det första tillfället svarade politikerna utifrån sina förväntningar. I enkäten vid det andra tillfället efterfrågades de svarandes uppfattning om vad de gör. Svaren påverkas av att de har verkat som politiker i försöket minst i ett halvt år och som mest i sex år. Sammantaget hämtar politikerna den största delen av informationen från tjänstemännen i kansliet och chefer hos huvudmännen, se diagram 1. Det förefaller som att informationen från cheferna har ökat medan informationen från ledningsorganet minskat. Personalen utgör fortfa-

rande en viktig informationskälla. Medborgare som informationskälla är av liten betydelse. Det illustreras genom att vare sig informationskällan enskilda medborgare, vänner och grannar eller civilt arbete har blivit den informationskälla som politikerna förväntade sig. Inte heller har kontakten med brukar- och patientorganisationer blivit den informationskälla som förväntades. Också lokala partiorganisationer och professionella intresseorganisationer utnyttjas mindre än förväntat som informationskällor. Informationen från forskare och enskilda ledamöter uppfattas vara ungefär lika betydande idag som vid ingången av försöket. Det förefaller som om de offentliga organisationerna har ett fortsatt stort inflytande och att chefer ökar sitt. Från början var ambitionen att fler kunskaper skulle hämtas externt dvs. direkt hos medborgare. Försöken fortsätter emellertid att hämta sin information internt.

Diagram 1. Informationskällor inom ledningsorganets ansvarsområde (Balansmätt, N 2001=77-75, N 1997/1998=89-82)⁷.



Det är enbart chefer som anses ha ökat som informationskälla vid det andra intervjutillfället. Tjänstemännen i kansliet och övriga ledamöter i ledningsorganet har fortfarande stor betydelse. Därefter kom-

⁷ Balansmätt, alternativen mycket stor betydelse och ganska stor betydelse minus alternativen ganska liten betydelse och ingen betydelse.

mer övrig personal. I försökens inledning ansågs både brukare- och patientorganisationer och övriga medborgare ha betydelse. Samtliga dessa liksom media, civilt arbete och professionella intresseorganisationer har fått mindre betydelse vid det andra intervju tillfället. När det gäller medborgare som informationskälla skiljer sig Grästorp och Laholm från de andra både i enkäten och i intervjuerna. Där finns en tydlig ambition att nå de enskilda medborgarna. I enkäten är det dessa områden som till största delen anger att medborgare samt vänner och grannar är viktiga informationskällor. När det gäller civilt arbete utmärker sig Laholm, där detta verkar ha en större betydelse. I intervjuerna framkommer att aktörerna på olika sätt arbetar med att söka upp medborgare, ordna öppna hus och på annat sätt skapa kontakter. Samtidigt lyfts stora problem fram. I Grästorp påpekas att det är svårt att nå medborgare.

"Det är så svårt att få folk att komma till våra öppna hus. De som kommer är de som redan är berörda av vår verksamhet. De andra når vi inte. Men de människor som behöver samhällets stöd måste vi nå för att de ska kunna påverka som de starka gör." (En av de intervjuade från Grästorp).

I Stenungsund och Finspång har medborgarna som informationskälla fått mindre betydelse. Aktörerna i Stenungsund hade också ambitionen att tidigt skapa kontakter med medborgarna. De tog fram aktivitetskataloger som beskrev vad de skulle göra för att nå medborgarna. I de muntliga intervjuerna i Stenungsund framkommer att deras ambition att nå medborgare inte har kunnat uppnås under försöket.

"Vi har tappat medborgarperspektivet. Tidigt hade vi olika seminarier samt besökte brukare och olika verksamheter. Vi har inte orkat med detta utan är idag mycket beroende av de anställda för vår information." (En av de intervjuade i Stenungsund).

I Finspång fanns från början inte någon ambition att skapa kontakter med och information direkt från medborgarna. På Gotland och Hisingen har medborgare som informationskälla ökat något. Politikererna på Gotland beskriver att de hela tiden träffar medborgare som

påverkar deras prioriteringar. De känner många och vet hur problembilden ser ut vilket gör det lättare att prioritera insatser. På Hisingen menar de förtroendevalda att de har många direktkontakter med medborgare i sina andra uppdrag. Delta blir ofta ett diskussionsämne när politiker i sina andra uppdrag träffar medborgare. I Haninge har medborgarkontakter enligt politikerna inte förändrats.

När det gäller brukar- och patientorganisationer utmärker sig Haninge och Grästorp genom att uppfatta dessa organisationer som en viktig källa. I Grästorp finns många upparbetade kontakter med brukarorganisationer. Minst betydelse har de i Stenungsund, på Hisingen och i Laholm. När det gäller professionella intresseorganisationer finns det något område som utmärker sig mer än andra. I Finspång framkommer att politikerna har börjat med partimöten inför nämnden, men detta fyller inte någon avgörande funktion och får inte genomslag i det partipolitiska arbetet. Haninge och Hisingen utmärker sig genom att de lokala partiorganisationerna är en viktig informationskälla. Detta är också mycket tydligt i intervjuerna. Det är även i dessa områden som SOCSAM har blivit mest partipolitik.

"Vi är överens om att de särskilt utsatta måste stödjas och att samverkan är ett medel. Vi får goda kunskaper om problemet, men vi är inte överens om lösningarna för välfärdssystemets framtid." (En av de intervjuede på Hisingen).

Enskilda ledamöter i ledningsorganet förefaller ha större inflytande på Hisingen, i Haninge och på Gotland. Denna siffra har ökat för alla tre av dessa områden sedan starten. Hisingen, Finspång och Haninge utmärker sig genom att ledningsorganets tjänstemän har större betydelse än i de övriga områdena. När det gäller Hisingen och Haninge har de blivit mer betydelsefulla medan de i Finspång redan från början hade ett stort inflytande. Den samlade bilden är dock att ledningsorganets inflytande minskat något. Fyra av områdena har bytt projektledare mellan intervjutillfällena.

Cheferna som informationskälla är av störst betydelse i Haninge, Grästorp och Stenungsund. I Grästorp kan det faktum att samtliga chefer närvarar på sammanträdena vara en förklaring till att dessa har så stor betydelse när det gäller att inhämta information. Det finns

delade åsikter i Grästorp om att cheferna närvarar vid sammanträdena. Ungefär hälften menar att cheferna har för stort inflytande.

"Jag tycker att cheferna har ett allt för stort inflytande över försöket. De sitter med på alla sammanträden, medverkar i diskussionen och styr oss för mycket." (En av de intervjuade i Grästorp).

I Haninge är det cheferna som måste komma överens innan frågan går vidare till ledningsorganet. I Stenungsund har den s.k. "Anskargruppen" med förvaltnings- och verksamhetschefer fått ett ökat inflytande.

Övrig personal har fått ett minskat inflytande. Mest anmärkningsvärt är detta i Stenungsund som tidigt hade personalen som en viktig informationskälla. Det förefaller vara så att cheferna övertagit denna roll. Tidigt i försöket träffade politikerna kontinuerligt de professionella som samverkade. Detta var ett viktigt underlag för de politiska beslut som fattades. Personalen framstår som en viktig informationskälla i Grästorp och Laholm. På Hisingen, i Haninge och på Gotland är personalen en mindre betydelsefull informationskälla.

Massmedierna har ökat i betydelse som informationskälla i några av områdena; särskilt gäller det Laholm, Gotland, Finspång och Haninge. I Laholm och på Gotland anger politikerna i de muntliga intervjuerna att det finns en ökad mediebevakning.

"Massmedierna skriver alltmer om oss och det är ofta mycket positivt. Det är intressant då de är en mycket viktig kanal för att nå medborgare." (En av de intervjuade på Gotland.).

På Gotland och i Haninge fanns vid första intervjutillfället en stark mediebevakning. I Stenungsund, Grästorp och på Hisingen har medierna liten betydelse som informationskälla.

Haninge och Stenungsund utmärker sig när det gäller information från enskilda forskare. Särskilt tydligt är detta i intervjuerna från Stenungsund där "för vem" studierna, som genomförs av professor Benny Hjern, haft stor betydelse som information inför olika beslut. Dessutom har politikerna vid ett antal tillfällen haft utbildningsdagar

med olika forskare. I Haninge har forskare från landstingets forskningsenhet, som följer arbetet i försöket, fått stor betydelse

Politikernas ansvar

En egen juridisk enhet

Att vara en egen juridisk enhet anses som en styrka i försöket. Det uppfattas ge en långsiktighet och betyder att inte någon part under pågående period kan gå in och ändra. Flera vittnar om att de inte skulle fått jobba så långsiktigt och tålmodigt om de inte hade varit en fristående juridisk enhet. En huvudman kan inte förändra försöket utan att de andra huvudmännen också medverkar. Samtidigt lyfter flera politiker fram att det för deras legitimitet krävs att de kontinuerligt informerar och skapar en delaktighet hos huvudmännen. Utan huvudmännens stöd kommer inte SOCSAM att överleva. I flera av områdena beskrivs SOCSAM som ett länsförsök: i t.ex. Laholm som ett Hallandsförsök och i Finspång som ett Östergötlandsförsök. Försöken får mycket stöd och support från länet i stort.

Försöksverksamheten anses ge stor frihet och möjlighet att göra omfördelningar vilket kräver att verksamheten är en egen enhet. Vad beträffar beställar-/utförarmodellen så är den inte given för framtiden. Det är Finspång och Laholm som mer utpräglat arbetar med den modellen. Grästorp har också inslag därav. De andra områdena har inte denna modell. Enligt Stenungsundspolitikerna fortsätter dock revisorerna att granska dem efter modellen. Det är ett stort hinder för den fortsatta försöksverksamheten att lagreglera vilken styrform som ska råda. Ett annat problem som lyfts fram är det dubbla kommando som till utförare. Både huvudmännen och beställarförbundet har åsikten att de vill påverka.

En central fråga i försöksverksamheten handlar om ansvar och hur detta ansvar kan utkrävas. I inledningen av försöket fanns en stor osäkerhet i flera av försöksområdena om politikernas ansvar. Idag är bilden mycket annorlunda. Politikerna är tydliga i vilket ansvar de har. Men de definierar detta olika. I vissa fall är ansvaret i förhållande till hela befolkningen och i andra fall i förhållande till vissa prioriterade grupper. Ett undantag i tydligheten i ansvar finns, Gotland, där politikerna inte varit klara över vilket ansvar de har.

Genom ansvaret mot medborgarna ser politikerna det viktigt att det lärande som sker förs vidare för att förändringar ska kunna göras.

Försöksverksamhetens politiker anser sig ha ett ansvar emot hela Sverige när det gäller att föra vidare vad som fungerar och vad som fungerar mindre bra i det lokala välfärdssystemet. SOCSAM är en försöksverksamhet för hela Sverige. I hälften av försöken uppfattar 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.

Politikerna menar att ansvaret gentemot medborgare och de individer som berörs av olika myndigheters beslut och service blir tydligare genom försöksverksamheten. 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 detta inte relateras till vad andra organisationer gör.

”Hur ska vi kunna hjälpa människor som vandrar runt i våra system när organisationerna inte känner till varandras arbete. Det är vårt ansvar att stödja olika former att aktörerna ska kunna ta ett gemensamt ansvar” (En av intervjuade på Hisingen).

Olika syn på ansvar

I försöksverksamheten DELTA menar 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 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.

SOCSAM-nämnden på Gotland är en kommunal nämnd och har samma juridiska ansvar som en sådan nämnd. I detta område har politikerna inte lika tydligt klart för sig sitt ansvar. Nämnden ska

visa på att politikerna sparat pengar genom samverkan och samarbete, men samtidigt beror det inte enbart på nämndpolitikerna utan lika mycket på politikerna i andra kommunala nämnder och i försäkringskassan. Svårigheten i diskussionen om ansvar anges framför allt finnas i kontakten med länssjukvården. Det är ansvarsfrågan som lyfts fram som motiv till att försöket lades ned.

I Grästorps var det tidigt en diskussion om ansvar. Diskussionen handlade om socialnämnden som nu blivit enbart en myndighetsnämnd utan ansvar för inriktning, prioriteringar och budget inom det sociala området. Detta har nu retts ut, och ett tydligt ansvar för hela budgetens anses finnas. De intervjuade anger att det också varit stora diskussioner med vårdcentralen, som drivs av ett privat företag med vinstintresse. Det privata företaget har också visat mindre intresse av att samverka.

Också i Finspång är ansvaret tydligt i ett medborgarperspektiv. Tidigt i försöket fanns också här en osäkerhet om ansvar, och politikerna ansåg att ansvaret även i fortsättningen utkrävdes som i de ursprungliga organisationerna. Numera ser de ett tydligt mandat och att huvudmännens organisationer stödjer dem i arbetet.

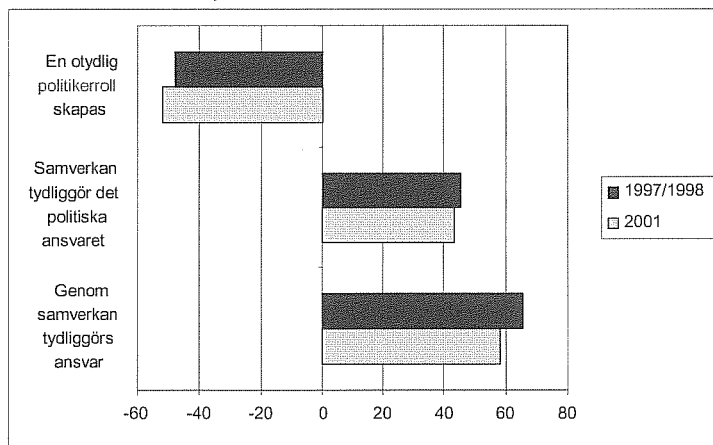
I Stenungsund fördes under försökets första del en diskussion om vilket ansvar politikerna har mot sina huvudmän. Ansvaret ställdes på sin spets vid meningsskiljaktigheter både med kommun och med landsting. Ansvarsfrågan tog mycket tid på samarbetsrådets möten. Det handlade då ofta om vilken helhet som ska bilda underlag för olika ställningstaganden; kommunens, landstingets eller helheten hos 4 S. Idag finns inte denna diskussion lika tydligt utan politikerna anser sig ha ett tydligt mandat från sina huvudmän. Även i Haninge är politikerna mer säkra 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 och samarbete. 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. I Laholm finns även idag en diskussion om ansvar. De intervjuade menar att ansvaret tydligt tillfaller Laholmsnämnden som i ett medborgarperspektiv ska omfördela resurser samt skapa samverkan och samarbete. Nämnden har alltså ett ansvar både för budget och för verksamhet, vilket anses öka möjligheten till politisk styrning. Det finns dock en oro över de olika hu-

vudmännens agerande hittills. Flertalet av de intervjuade menar att mandatet från huvudmännen inte är tydligt. Politikerna i nämnden anser att de måste hitta former för att medborgarna i Laholm ska kunna utkräva ansvar.

Ansvaret tydliggörs

Den enkät som de intervjuade i samtliga försöksområden svarat på visar att många anser att ansvaret tydliggörs vid samverkan, se diagram 2. Detta gäller både det politiska ansvaret och ansvar generellt sätt. Det är något färre som anser att det politiska ansvaret tydliggörs. Över tid har åsikten om ett tydligare ansvar minskat något. De intervjuade är också säkra på att både myndigheternas och det politiska ansvaret tydliggörs. Vid frågan om huruvida samverkan skapar en otydlig politikerroll svarar anser de flesta att så inte är fallet. Denna åsikt har ökat något vid det andra mättilfället. Av de muntliga intervjuerna framkommer att politikerrollen i försöken anses bli mer tydlig än i de traditionella uppdragen. Politikerna hänvisar till det gemensamma ansvaret.

Diagram 2. Samverkan och ansvar (balansmätt, N 2001=68-66, N 1997/1998=92-83)⁸.

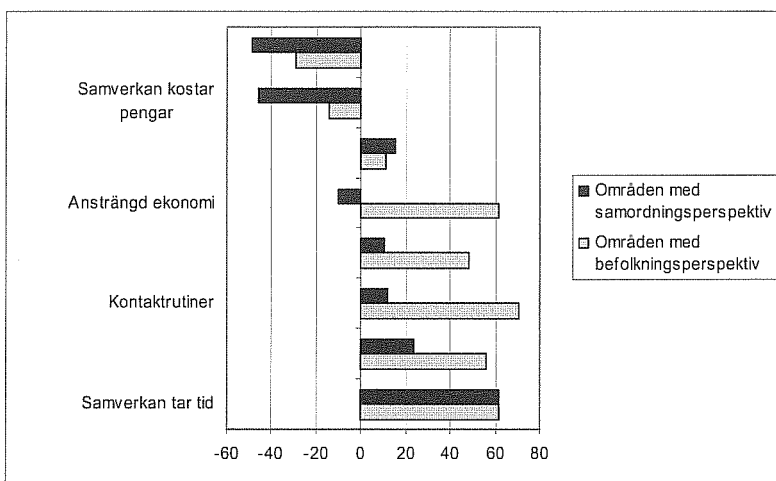


⁸ Balansmätt, alternativen instämmer helt och instämmer i stort sett minus alternativen i stor sett motsatt åsikt och helt motsatt åsikt.

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 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. En viss tveksamhet till det politiska ansvaret finns i Stenungsund, i Laholm och på Gotland. Det beror på den ekonomiska diskussion som förts om överskottet i Stenungsund och ansvaret på Gotland samt relationen med huvudmännen i Laholm.

De största hindren för samverkan anges av de intervjuade handla om attityder, värderingar och hinder av organisatorisk karaktär. I enkäten bekräftas detta, och det framkommer att rädslan för övervältringseffekter samt personalens kunskaper och attityder till varandra är hinder. Det största hindret vid det andra mättilfället är att samverkan tar tid, se diagram 3. Attityder och kunskaper samt kontaktrutiner är också ett stort hinder. Det finns ingen brist på mötesplatser, inte heller utgör sekretess något större hinder. Inte heller anses samverkan kosta pengar. Denna åsikt har ökat vid andra mättilfället.

Diagram 3. Hinder för samverkan (balansmått, N 2001=78-76, N 1997/1998=90-84)⁹.



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 politikererna på Gotland och i Grästorp. De anser inte i samma utsträckning som de andra att personalens attityder och kunskaper är hinder för samverkan.

Det finns i samtliga områden ett aktivt arbete med att systematisera och effektivisera olika aktiviteter. Politikerna har i samtliga områden ganska goda kunskaper om de aktiviteter som sker. De beskriver i några av områdena också vad dessa får för effekter i form av minskad sjukskrivning, minskade institutionsplaceringar och minskade socialbidrag. De ser sin roll mycket som att ge legitimitet åt samverkan mellan huvudmän.

⁹ Balansmått, alternativen instämmer helt och instämmer i stor sett minus alternativen i stor sett motsatt åsikt och helt motsatt åsikt.

Samordningsinnovatörer eller befolkningsföreträdare

I intervjuerna framkommer vikten av att fokusera på samverkan och omfördelning av resurser. Vid inledningen av försöket var det tydligt att områdena kunde beskrivas både som ett internt, organisatoriskt försök för att få olika professionella att samarbeta samt som ett externt försök som innebär att politikerna ska skapa medborgarinflytande och deltagande. I två av försöksområdena, Hisingen och Haninge, beskrev sig politikerna som samordningsinnovatörer och ansåg att deras viktigaste uppgift var att ge legitimitet åt samarbete. I fyra försöksområden, Laholm, Stenungsund, Grästorp och Finspång, beskrev sig politikerna som befolkningsföreträdare samt såg som sin huvuduppgift att vara kanaler mellan befolkningen och olika huvudmän. I det sjunde försöksområdet, Gotland, beskrev sig politikerna både som samordningsinnovatörer men också som befolkningsföreträdare. När nu försöken pågått en tid är det fortfarande tydligt att försöken kan grupperas efter Haninge och Hisingen som **samordningsinnovatörer**. Politikerrollen i Haninge och på Hisingen har stora likheter även om försöken har mycket olika uppläggning. Gotland har under perioden närmast sig en politikerroll som liknar den i Haninge och på Hisingen. När det gäller de andra områdena påminner politikerrollen i Grästorp och Laholm om varandra i flera avseenden, och områdena är tydligast befolkningsföreträdare i bemärkelsen att föra en **dialog med befolkningen (mötesinspiratör)**. Finspång och Stenungsund påminner om varandra i en politikerroll som klart innebär att för befolkningen **omfördela till de särskilt utsatta (omfördelningsaktör)**.

Intervjuerna i de områden som har ett befolkningsperspektiv visar att beskrivningen av politikerrollen kan hänföras till en av Jörgen Westerståhls (Westerståhl 1996) beskrivna politikerroller: den återuppståndna förtroendemannen eller förtroendekvinnan. Roller kan framställas som idealbilder, inte i den meningen att de utgör ideal utan genom att politikerna kan ha anledning att fundera över dem när de väljer färdriktning. Den klassiska parlamentariska demokratimodellen förutsätter styrande majoriteter och en opposition. Förtroendemannen eller förtroendekvinnan återskapas genom något som liknar den äldre samförståndspolitik som fanns före mitten av

70-talet. Westerståhl menar att rikspartipolitiseringsen av lokalpolitiken under 70-talet knappast har blivit någon succé. I den nya samförståndsmodellen lägger politikerna om stil och angriper av partipolitiska skäl inte varandra. Westerståhl menar att för att bli framgångsrik måste en politiker numera ha personalen med sig. En vi-anda skapas bland politiker och personal. Samtidigt är det många som lyfter fram kritik till denna modell, men alternativet enligt Westerståhl är konflikter, problem och elände som belyses i mediernas samhällsrapportering. I SOCSAM-försöken förefaller det osäkert om det går att utforma både majoritets- och oppositionspolitik.

Dialogen ger legitimitet

I detta kapitel har politikernas uppgift och hur de ser på sin roll återgivits. Gemensamt framträder dialogen samt personalens mycket stora betydelse för att åstadkomma samverkan och omfördela resurser. Relationen med personalen skiljer sig åt mellan områdena. Olikheterna utgörs av:

- ❖ Formen (kontrakt eller överenskommelse genom budget)
- ❖ Ramen (ansvaret för samverkan eller verksamhet)
- ❖ Uppdraget (beställare eller utförare)

Det har också blivit tydligt att politikerna i områdena skiljer sig åt när det gäller relationen till befolkningen. Olikheterna framkommer genom:

- ❖ Företrädare (organisation, befolkning eller individer)
- ❖ Roll (samordningsinnovatör, omfördelningsaktör,
- ❖ mötesinspiratör)

I figur 8 återges de olika områdena utifrån ovanstående indelning.

Figur 8. En gruppering av områdena efter synen på politikerrollen

| | Hisingen, Haninge och Gotland | Finspång och Stenung | Grästorp och Laholm |
|--------------------|--------------------------------------|-----------------------------|----------------------------|
| Formen | Budget | Budget/ kontrakt (Finspång) | Budget/ kontrakt(Laholm) |
| Ramen | Ansvar för aktiviteter/projekt | Ansvar för verksamhet | Ansvar för verksamhet |
| Uppdrag | Utförare av samverkan | Beställare av verksamhet | Beställare av verksamhet |
| Företrädare | Organisationsperspektiv | Behovsgruppsperspektiv | Individperspektiv |
| Roll | Samordningsinnovatör | Omfördelningsaktör | Mötesinspiratör |

Av figuren framgår att det skiljer sig mellan områdena. När det gäller formen och ramen kan områdena delas in i två grupper. Arbetar med budget gör Hisingen, Haninge, Gotland, Stenungsund och Grästorp. Finspång och Laholm arbetar dessutom med kontrakt. Ramen utgör aktiviteter för Hisingen, Haninge och Gotland medan ramen är verksamhet i de andra områdena. Det gör att de första områdena är utförare av samverkan medan de senare är beställare av verksamhet. När det gäller politikerrollen kan områdena indelas i tre grupper:

- ❖ Hisingen, Haninge och Gotland kan beskrivas som samordningsinnovatörer och har ett organisationsperspektiv,
- ❖ Finspång och Stenungsund kan beskrivas som omfördelningsaktörer och har ett behovsperspektiv,
- ❖ Grästorp och Laholm kan beskrivas som mötesinspiratörer och har ett individperspektiv.

Gemensamt har områdena att de verkar med fokus på konsensus och för befolkningens bästa. Det blir inga partipolitiska diskussioner, inte heller i verksamheterna. På de mindre orterna beror detta på en pragmatisk inställning till politik samt i storstadsregionerna på att uppdraget riktas mot samverkan och mindre mot verksamheten.

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 de stora kommunerna, Hisingen i Göteborg och Haninge, är politikerna mer beroende av professionella. Finspång är en typisk bruksort och Stenungsund en ung nybyggarkommun. Dessa orter klassificeras som industri- respektive förortskommun, men båda har gemensamt en aktiv industri. Deras sätt att organisera arbetet på har stora likheter, genom att omfördelning av resurser sker.

Försöksverksamheten kan inte ses isolerad utan måste relateras till sin omvärld och sättas in i den utvecklingsfas som råder. Under de år som verksamheten pågått har det lokala politiska arbetet i kommuner, landsting och försäkringskassa också förändrats. I kommuner och landsting har fokus förskjutits från konkurrens och krav på kostnadseffektiviseringar, genom nya organisationsmodeller såsom kundvalssystem och beställar-/utförarsystem, till någon form av "både och-förhållande", där experiment sker med många olika former. Den tydliga inriktningen med beställar-/utförarmodellen, som var på topp under mitten av 90-talet, har tonats ned men finns kvar, särskilt i landstingen. Parallellt med detta pågår en ökad demokratiseringsvåg i kommuner och landsting sedan mitten av 90-talet som särskilt utnynnats i ett lokalt experimenterande. Många "nya" demokratiska former har introducerats (Brorström 1999). Förknippat med denna debatt har samverkan och samarbete lyfts fram som en ny arbetsmetod i det nya välfärdssystemet. Politikerna i den regionala försäkringskassan väljs sedan 1999 av regeringen. Tidigare var det enbart ordföranden som valdes på detta sätt. Politikerrollen i försäkringskassan skiljer sig mycket jämfört med de andra organisationerna genom att politikerna där inte har ett formellt ansvar för budget. Det har försäkringskassans direktör. Socialförsäkringsnämndernas politiker arbetar primärt med individärenden och har inget verksamhetsansvar. För försäkringskassans del har samverkansuppdraget blivit mycket tydligt i och med samverkanspropositionen (prop 1996/97:63).

I det följande kapitlet diskuteras politikernas roll vid organisering. Eftersom de två senare grupperna; mötesinspiratör och omfördelningsaktör, enbart skiljer sig åt i utövandet av politikerrollen har de lagts ihop i analysen i kommande kapitel. Dessa två grupper benämns då befolkningsföreträdare och den första gruppen samordningsinnovatörer.

7. Den politiske ledaren

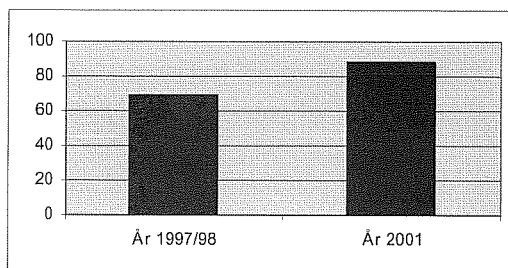
I detta kapitel ges en beskrivning av hur politisk organisering sker genom fyra olika funktioner: behovsdefiniering, behovsprioritering, resursmobilisering och utvärdering. Politikerna beskriver vad de gör och hur de ser på politik. Vid det första intervjutillfället handlade politikernas beskrivning om hur de ansåg att politik bör skapas i verksamheten. Vid det andra intervjutillfället har politikerna fått återge vad de gör.

Formen för behovsidentifiering vidgas

Kännedom om behov

Politikerna anser sig ha god kännedom om olika levnadsförhållanden hos befolkningen. Politiker som inte bor i den kommun eller kommundel de verkar i anger att de får vända sig till sina kollegor i försöksverksamheten för att erhålla information. I diagram 4 redovisas politikernas uppfattning om kännedom om behov i en jämförelse mellan de två tillfällena. Politikerna anser att denna kännedom har ökat under försöket.

Diagram 4. Ledningsorganets allmänna kännedom om befolkningen (balansmått, N 2001= 66 N 1997/1998=89)¹⁰.



¹⁰ Balansmått, alternativen mycket god kännedom och ganska god kännedom minus alternativen ganska dålig kännedom och mycket dålig kännedom.

Jämförs de olika försöksområdena är politikerna på Gotland mer kritiska till sin kännedom vid det andra än vid det föregående intervju-tillfället. Möjligen kan det ha påverkats av att de inte haft tillräckliga kunskaper om försökets innebörd. I Laholm ligger kunskapen på ungefär samma nivå. Där anger politikerna i intervjuerna att ju mer de tränger in i befolkningens levnadsförhållanden desto mer osäkra blir de i sin roll. De skattade sin kännedom som mycket god vid det första tillfället men något mindre god vid det andra. Den angivna orsaken angavs då vara att Laholm är en sådan liten kommun att politikerna ansåg sig känna befolkningen väl. De politiker som inte bor i kommunen uppfattar sig ha svårare att följa befolkningen. I Grästorp är situationen annorlunda genom att de som inte bor i kommunen anger att de känner väl till Grästorpsborna. De anser sig fått bred information av andra politiker.

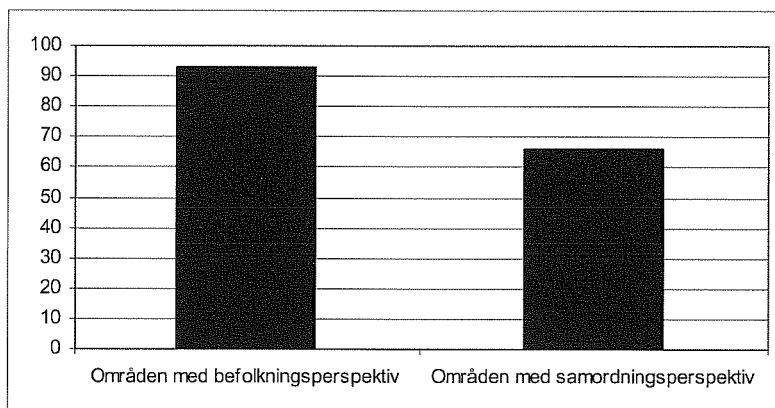
”De som inte bor i kommunen har tillfört mycket kunskap till våra diskussioner inte minst genom att ifrågasätta. Vi som bor i kommunen blir ibland hemmablinda” (En av de intervjuade i Grästorp).

På Hisingen menar politikerna att de i försöket har fått ökade kunskaper om de särskilt utsatta. De anger att många ”myter” har avlösts genom att man genomfört ordentliga kartläggningar. I Finspång ansåg de intervjuade vid det första intervjutillfället att de inte hade särskilt goda kunskaper. Politikerna beskriver hur de systematiskt ökat sina kunskaper, och numera fattas inga beslut utan tillräckliga kartläggningsunderlag. När försöket introducerades i Stenungsund var politikerna mer tveksamma till omfattningen av 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. De har successivt ökat sina kunskaper. Vid det tredje mättilfället anser de sig ha mycket goda kunskaper. Till sin hjälp anger de att de har de anställda, men informationen kommer också från partikamrater och andra politiker. Politiker som inte bor i den kommun eller kommundel de verkar i som SOCSAM - politiker anser att de får vända sig till sina kollegor i försöksverksamheten för att erhålla information. När det gäller Haninge är politikerna mer osäkra på vilka behov som finns. Samrådsorganet initierade tidigt en

inventering av behovet med hjälp av arbetsgrupper. Ett arbete med att utveckla kunskaperna kring fyra behovsgrupper pågår.

Vi kan dela in försöksområdena i två grupper efter om de har ett befolkningsperspektiv, oavsett om de har en roll som omfördelare eller mötesinspiratörer, eller är samordningsinnovatörer. Då skiljer det sig åt i kunskapen om behov. De som anser sig vara befolkningsföreträdare har större kunskap om behov – se diagram 5. Det är framförallt de områden som har det tydligaste medborgarperspektivet, Grästorp och Laholm, som också har bäst kännedom om behov.

Diagram 5. Ledningsorganets allmänna kännedom om befolkningen 2001 fördelat på områden som har ett befolkningsperspektiv och de som har ett samordningsperspektiv. (balansmätt, befolkningsföreträdare N=37 och samordningsinnovatörer N=29)¹¹.

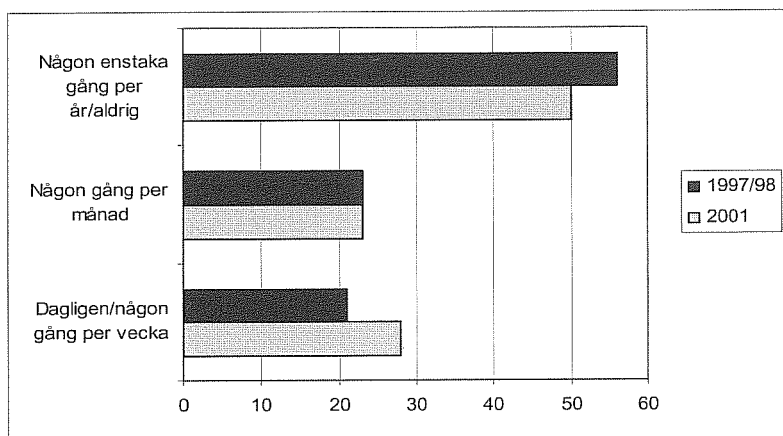


Kontakten med medborgarna

När det gäller kontakterna med medborgare har de ökat i antal från föregående mättillfälle, se diagram 6. Det är fler som har daglig kontakt men skillnaden är marginell i förhållande till föregående mättillfälle.

¹¹ Balansmätt, alternativen mycket god kännedom och ganska god kännedom minus alternativen ganska dålig kännedom och mycket dålig kännedom.

Diagram 6. Ledningsorganets kontakter med medborgarna (procent, N 2001=77, N 1997/98=91).

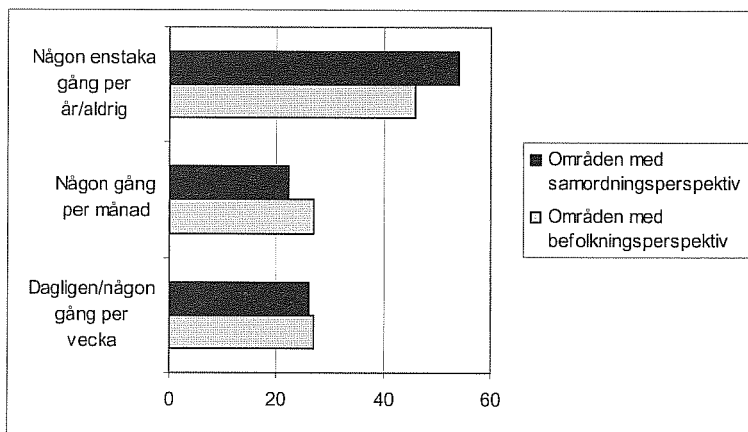


Den ökade medborgarkontakten har framförallt skett i Grästorp och i Laholm. Dessa två områden har många fler kontakter. Det nya ledningsorganet anses inte vara känt av medborgarna. De intervjuade menar att om de har kontakt med någon från befolkningen handlar den kontakten om att de är kända som politiker från andra uppdrag. I dessa områden beskriver de intervjuade att kontakterna utgörs både av de medborgare som visar missnöje, de som vill framföra positiva synpunkter och de som vill påverka. I Stenungsund och Finspång finns också denna typ av kontakt men den är mindre frekvent. I Haninge, på Hisingen och på Gotland är det framför allt vid missnöje som medborgarna vänder sig till politikerna.

"Medborgarna vänder sig tyvärr bara till oss politiker när de vill klaga, aldrig får vi höra något när de är nöjda" (en av de intervjuade i Haninge).

I en jämförelse mellan områden som uppfattar sig som samordnings-innovatörer eller befolkningsföreträdare har de senare en något större kontakt med medborgare. Detta är dock marginellt – se diagram 7.

Diagram 7. Ledningsorganets kontakter med medborgarna 2001 fördelat på områden som har ett befolkningsperspektiv och de som har ett samordningsperspektiv. (procent, befolkningsföreträdare N=45 och samordningsinnovatörer N=32)



En av de viktigaste lärdomarna i försöket är att politikerna inte bara har ökat sina kunskaper om medborgarnas behov utan också om olika verksamhetsområden och välfärdssystem. Flera kartläggningar har gjorts om olika behovsgrupper där deras situation beskrivs. De aktiviteter som genomförts har olika inriktning i olika områden. Genomgående har politikerna god kännedom om de aktiviteter som pågår när de drivs i organiserad form. De har däremot svårt att uttala sig om vilka effekter dessa aktiviteter ger. I nästan samtliga områden har dessutom genomförts flera s.k. "för vem-studier" - intervjuer med individer i olika behovsgrupper som är viktiga att samverka kring. Dessa studier nämns i de områden som har ett befolkningsansvar och på Gotland. På Hisingen lyfts de inte fram. Haninge har inte gjort några sådana studier.

Prioritering: politisk men inte partipolitisk

De intervjuade anser inte att ledningsorganets ansvarsområden handlar om partipolitik. De prioriteringar som sker har politikerna kommit överens om. Vilka resurser som ska fördelas på vilka grupper blir enligt de intervjuade en politisk fråga i Grästorps, Laholms,

Finspång och Stenungsund. På Gotland, i Haninge och på Hisingen handlar i stället politik om vilka samarbets- och samverkansidéer som ska prioriteras för vilka grupper.

Olika grupper blir synliga

En ambition med försöket är att omfördela resurser. Detta kräver goda kunskaper om behov. I samtliga områden har de tidigare nämnda kartläggningarna bildat underlag för prioriteringar till verksamhetsplan och budget. I Stenungsund var tanken tidigt att göra budget efter behovsgrupper, men när försöket ombildades 1998 förändrades denna ambition. Den var också kopplad till att skriva gemensamma avtal. I samband med den årliga verksamhetsplaneringen gör politikerna en omprioritering. De äldre är en grupp som nu behöver extra resurser, men en diskussion pågår om beställarförbundet eller kommunen ska göra denna satsning. Gruppen äldres medverkan i försöket i framtiden diskuteras. Idag finns ett överskott som nu diskuteras när det gäller vilken behovsgrupp som ska prioriteras för extra insatser. Detta överskott har framförallt skapats i socialförsäkringssystemet. Barn och ungdomar är en viktig grupp som lyfts fram liksom missbrukare och människor med rygg-/nackproblem.

Också i Grästorps genomförs en ålig revidering av prioriteringar. Där har man under senaste året försökt att få ordning på sin budget. Detta har enligt politikerna gett resultat. I försöket prioriterades tidigt utsatta familjer, långtidssjukskrivna och arbetslösa. Vid andra intervjutillfället prioriteras mer barn och ungdomar enligt politikerna. Också Finspång har inriktat sitt arbete på ungdomar under det senaste året men även människor med behov av mycket offentligt stöd är en viktig grupp. Nämnden har haft flera ingående diskussioner och analyser av befolkningens behov samt har omfördelat resurser till de särskilt utsatta. Den viktigaste frågan som politikerna lyfter fram i Finspång är arbetslösheten, därefter kommer långtidssjukskrivningar och slutligen missbruksproblem som viktiga problemområden. I försökets början prioriterades arbetslösheten, långtidssjukskrivningar och missbruk. Laholm har också prioriterat gruppen med särskilt behov av det offentliga stöd. Genom "Humlan" som arbetar med missbrukare har de byggt erfarenheter av samarbete. De ser då behovet av att komma in tidigare, och därför är ungdomar

också här en viktig grupp. På Hisingen prioriteras att ge stöd för att återfå arbetsförmåga och bli anställningsbar. Deras försök är också begränsat till 16-64 år. Haninge har prioriterat fyra grupper med olika behov där arbetslöshet, psykiska och fysiska behov har stor betydelse. På Gotland är gruppen yrkesverksamma prioriterad och där har gjorts insatser för kvinnor samt människor med multiproblem. Hälsofrågorna har studerats i olika perspektiv. Sysselsättning är en viktig påverkansfaktor, men också andra faktorer t.ex. typ av arbetsplatser och miljö påverkar.

Samförståndspolitik

Enligt de intervjuade i Grästorp deltar chefer vid prioriteringsdiskussioner och formulering av mål. När väl beslutet ska fattas är politikerna ansvariga. En 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 anser att externa alternativ ska finnas när det offentliga inte har förutsättningar att utföra motsvarande.

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, men politikerna i Gotlandsnämnden menar att deras roll enbart är stödjande och att legitimera samverkan och samarbete. Även på Hisingen är politikernas roll legitimerande. De ser sin roll som att stödja olika idéer inom det område de prioriterat. De är tveksamma till att det skiljer sig mellan partier när det gäller vilka grupper som är viktiga; däremot skiljer det sig i former för att genomföra dessa prioriteringar. Det är särskilt tydligt när det gäller det offentliga handlingsutrymme och försörjningssystemens konstruktion. Skiljelinjen handlar också om hur de resurser som frigörs inom det offentliga systemet ska användas. I Finspång finns inte heller partipolitik. De har dock börjat med gruppmöten före nämnden denna mandatperiod, men de fyller ingen formell funktion för att skapa partipolitik utan är ett forum för att kunna fördjupa diskussionen inför beslut.

I Stenungsund fanns i projektets inledning en partiskiljande diskussion om huruvida konkurrens skulle uppmuntras. Under senare delen av försöksperioden har denna fråga åter aktualiserats. Politikerna har inte kommit överens, vilket har resulterat i att halva

vårdcentralen gick ut på anbud. När det gäller prioriteringar av grupper har det inte funnits någon partipolitik i beställarförbundet. 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. Enligt de intervjuade i Laholm är samförståndspolitiken tydlig. Politikerna menar att de tagit över ansvaret för socialförsäkringen, socialtjänsten och primärvården. Också arbetsmarknadsfrågorna borde enligt de intervjuade ligga lokalt.

När det gäller arbetsmarknadspolitiken menar politikerna i samtliga områden att den måste ligga mera lokalt. De anser att arbetsmarknadsmyndigheten måste ingå som en fullvärdig part. Politikernas tydligaste uppdrag är att få till stånd samverkan och då kan inte en part stå utanför. Målet är att den enskilde och det offentliga ska tjäna på detta.

Förändrad resursmobilisering en långsiktig process

När politikernas beskriver resursmobiliseringen skiljer sig inte deras agerande idag nämnvärt mot vad de hade för förväntningar tidigt i försöket. Områdena förefaller ha fortsatt på den väg de tidigt angav. Stenungsund, Finspång och Gotland avviker något; Stenungsund genom att inte ha fullföljt sin beställar-/utförarmodell. Gotland har dragit tillbaka sitt initiativ att prioritera och Finspång har valt att inte integrera kommunens äldreomsorg i den finansiella samordningen.

Som tidigare nämnts mobiliserar tre av områdena resurser för att skapa samverkan medan fyra av områdena ska omfördela resurser från den totala volymen verksamhet till särskilda insatser för utsatta grupper. Dialogen har stor betydelse för att åstadkomma styrning i den riktning som politikerna avser. Politikerna på Hisingen beskriver att de lyfter fram goda exempel på samarbete och sprider kännedom om dessa. De resurser som politikerna lyft in i försöket ska fungera stimulerande för att få professionella att själva ta initiativ till samarbete. Verksamhetsansvaret politiskt ligger på stadsdelsnämnder, primärvårdsnämnd, försäkringskassans styrelse och länsarbetsnämnden. På Gotland uppfattar sig politikerna också utgö-

ra en stimulerande faktor för samarbete. De har dock minskat sitt inflytande något när det gäller vilka samverkansidéer som får genomslag. I Haninge beskriver politikerna att de försöker lyfta fram goda exempel på samarbete. En tydlig ambition är att låta samarbetet få växa underifrån.

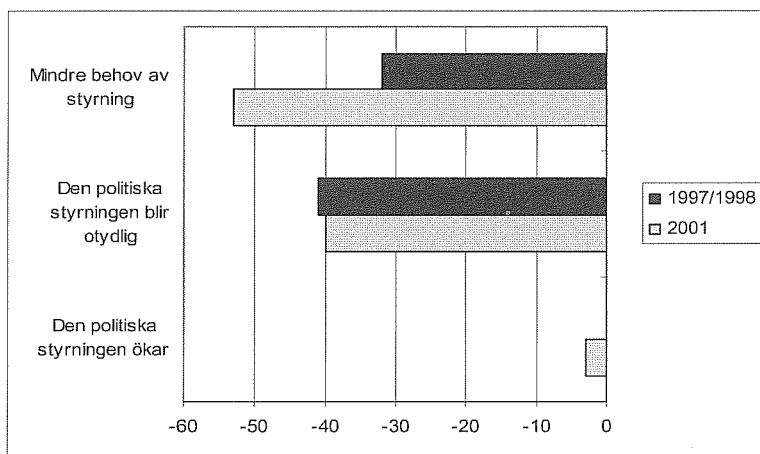
När det gäller att mobilisera resurser är det annorlunda i Grästorptorp, Laholm, Stenungsund och Finspång. I Grästorptorp anser politikerna att de har ett politiskt ansvar för verksamhet och resurser samt att de på olika sätt måste aktivera sig för att mobilisera resurserna för de behovsgrupper de särskilt prioriterat. Det nya innebär att de inte har arbetsgivaransvaret, och därför tror de att det kommer att utvecklas andra sätt att styra. Också i Laholm säger sig politikerna ha ett politiskt ansvar för verksamhet och resurser. De anser att deras uppgift blir att ställa frågor och initiera nätverk. Gemensamma avtal ska på sikt skrivas med flera utförare. I Finspång har politikerna en liknande uppfattning om ansvar som politikerna i Grästorptorp. När det gäller resursmobilisering påminner Finspång om Laholm genom att där skrivs avtal som är styrande. Politikerna anser att deras uppgift blir att ställa frågor och initiera nätverk. I Stenungsund är ambitionen att skriva gemensamma avtal med flera utförare. Genom att skapa dessa avtal ska förutsättningar ges för att omfördela resurser. Tidigt försökte beställarförbundet att vid avtalsskrivandet omfördela resurser, vilket ledde till motsättningar mellan beställarförbundets helhetsbild och utförarnas perspektiv.

Samtliga intervjuade menar att den politiska styrningen är annorlunda än i traditionella politiska uppdrag. Hälften anser att den ökat. De ser att de får ett ökat inflytande över verksamheten genom sitt tydliga uppdrag att identifiera behovsgrupper. Det som är gemensamt är att politikerna inte har ett arbetsgivaransvar. I Grästorptorp anser politikerna att olika verksamhetsföreträdare är en viktig kontaktyta. Cheferna deltar på Grästorpsnämndens sammanträden. I Laholm är cheferna inte närvarande på sammanträdena, utan där är avsikten att vara mer fri i förhållande till verksamhetscheferna. Politikerna har ytterligare kontakter med specialister från berörda verksamheter, antingen genom att specialisterna bjuds in till sammanträdena eller genom att politikerna träffar dem. I Finspång är cheferna inte närvarande på sammanträdena. Aktörerna där har dock utvecklat en bra dialog med verksamheterna, och speciella diskussioner

sker för att stämna av. Politikerna menar de är mycket tydliga i sin relation visavi verksamheterna. Alla kontakter går inte heller via chefer. I Haninge och på Hisingen medverkar inte cheferna heller på sammanträdena. Politikerna har inga direkta kontakter med dem utan kontakterna sker via ledningsorganets tjänstemän.

I enkäten ställdes en fråga om samverkan och styrning, se diagram 8. Av dem som svarat på enkäten anser lika många att samverkan medför en ökad politisk styrning ökar som att det inte gör det. Den politiska styrningen uppfattas inte bli otydlig, och samverkan anses inte heller ge ett mindre behov av styrning. Den största förändringen över tid ser vi när det gäller behovet av styrning. En klar majoritet anser inte att styrningen minskar.

Diagram 8. Samverkan och styrning (balansmätt, N 2001=66, N 1997/1998=89-86)¹².



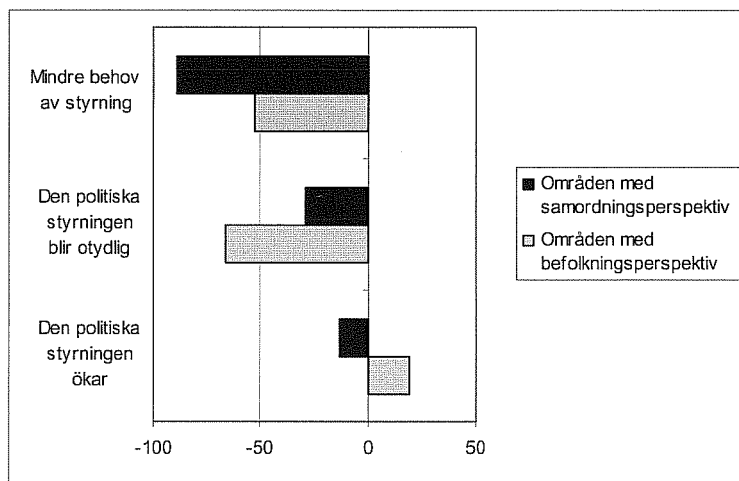
Vid intervjuerna framkommer en osäkerhet om vad som menas med styrning. Det associeras med styrning mot behov. Politikerna får ett större inflytande i försöksområdena. Gotland och Haninge instämmer i större utsträckning än de andra i att det finns ett mindre behov av styrning. Kanske säger det något om politikernas inflytande? I

¹² Balansmätt, alternativen instämmer helt och hållet och instämmer i stort sett minus alternativen i stort sett motsatt åsikt och helt motsatt åsikt.

Grästorp anser politikerna i större utsträckning att den politiska styrningen blir otydlig. Det kanske avspeglas av att de har haft svårt för beställar-/utförarmodellen där? Politikerna på Hisingen, i Finspång och i Laholm menar i större utsträckning än de andra att den politiska styrningen ökar. Det förefaller ha att göra med hur de ser på sin roll visavi chefer.

I en jämförelse mellan områdena framkommer också i enkäten att de som är befolkningsföreträdare till större delen anser att den politiska styrningen ökar. De ser inte ett mindre behov av styrning. Inte heller blir styrningen otydlig. Det senare anser också de som är samordningsinnovatörer men de är mera tveksamma till att den politiska styrningen ökar – se diagram 9.

Diagram 9. Samverkan och styrning efter områden som har ett befolkningsperspektiv och de som har ett samordningsperspektiv 2001. (balansmätt, befolkningsperspektiv N=37 och samordningsperspektiv N=29).¹³

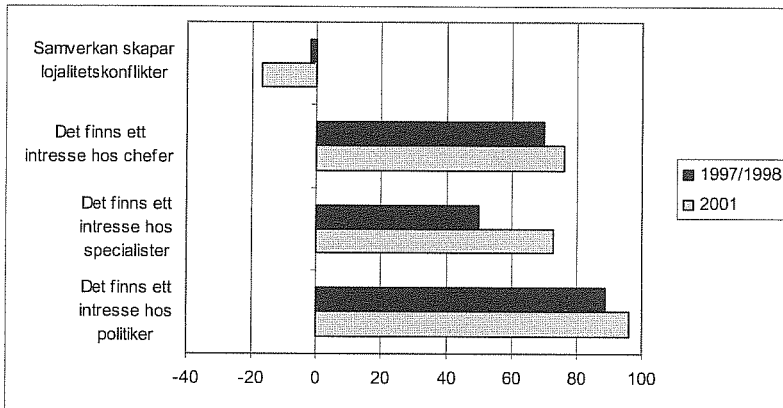


Ett viktigt uppdrag som politikerna har i alla områden är att skapa samverkan. Politikerna anser att samverkan ökat över tid. Det största

¹³ Balansmätt, alternativen instämmer helt och hållet och instämmer i stort sett minus alternativen i stort sett motsatt åsikt och helt motsatt åsikt.

motståndet finns enligt de intervjuade på mellanchefernivå, 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. Politikerna anser att de har mycket god kunskap om verksamheternas samverkan. Det är en stor skillnad från förra mätillfället. Der ser också att det finns ett stort intresse av att samverka. I diagram 10 redovisas enkätsvaren om intresset av att samverka. Här framkommer att det största intresset anses finnas hos politikerna.

Diagram 10. Intresse av att samverka (balansmätt, N 2001=65-79, N 1997/1998=86-92)¹⁴.



Genomgående uppfattas intresset av att samverka ha ökat. Laholm avviker något genom att där är fler som anser att intresset av samverkan på specialist- och chefsnivå är mindre. Möjligen kan det avspeglas av den konflikt som har funnits under året? Också på Gotland uppfattas cheferna mindre benägna att samverka.

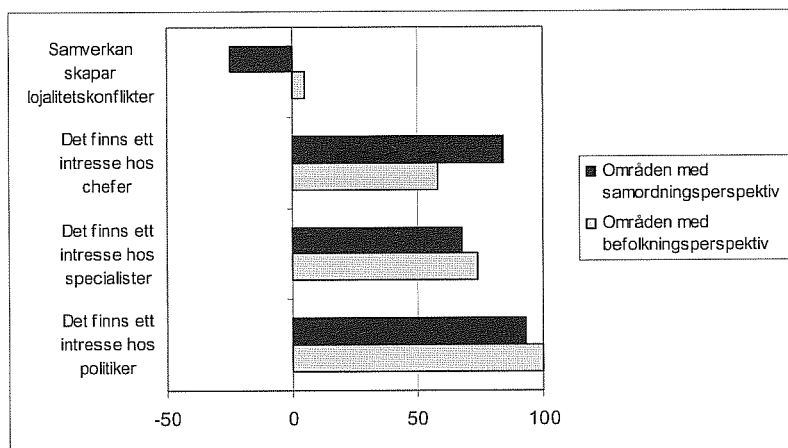
Enkätsvaren visar att politikerna anser att intresset hos specialister har ökat medan chefer och politiker ligger på ungefär samma nivå vid de olika mätillfällena. Vid förra intervjutillfället ansåg fler

¹⁴ Balansmätt, alternativen instämmer helt och hållet och instämmer i stort sett minus alternativen i stort sett motsatt åsikt och helt motsatt åsikt.

än hälften att de hade stora möjligheter att påverka och menade också att de utnyttjar denna möjlighet. Idag är det något färre som upplever sig kunna påverka, och det största skälet är att lagstiftningen inte ger någon frihet på utförarsidan. Däremot är det många fler som utnyttjar sin möjlighet att påverka att samverkan sker.

Lojalitetskonflikterna förefaller framförallt att finnas i områden som har ett befolkningsföreträdarperspektiv. I dessa områden finns ett något större intresse hos politiker och professionella av att samverka. I Laholm och på Gotland instämmer politikerna i större utsträckning i att samverkan skulle ge lojalitetskonflikter. De områden som anser sig vara samordningsinnovatörer visar ett större intresse hos chefer – se diagram 11.

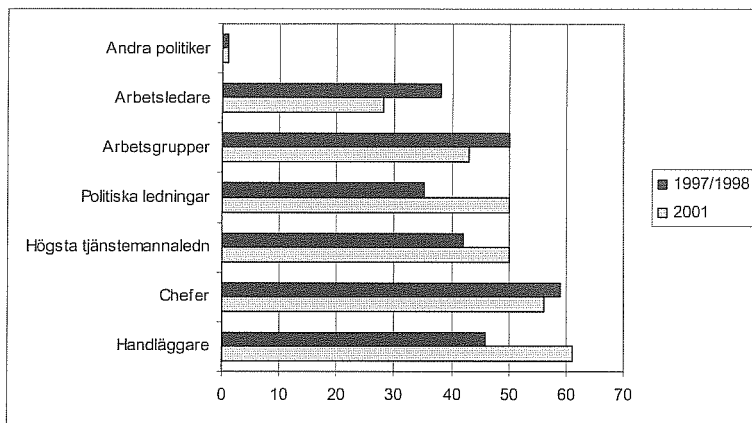
Diagram 11. Intresse av att samverka efter områden som har ett befolkningsperspektiv och de som har ett samordningsperspektiv 2001. (balansmått, befolkningsperspektiv N=33-47 och samordningsperspektiv N= 29-32).¹⁵



I enkäten har de svarande också bedömt vilka det är som samverkar, se diagram 12. De svarande anser att det främst är handläggare, chefer samt politiska och tjänstemannaledning som samverkar.

¹⁵ Balansmått, alternativen instämmer helt och hållet och instämmer i stort sett minus alternativen i stort sett motsatt åsikt och helt motsatt åsikt.

Diagram 12. Vilka är det som samverkar? (balansmått, N 2001=73-79, N 1997/1998=80-85)¹⁶.

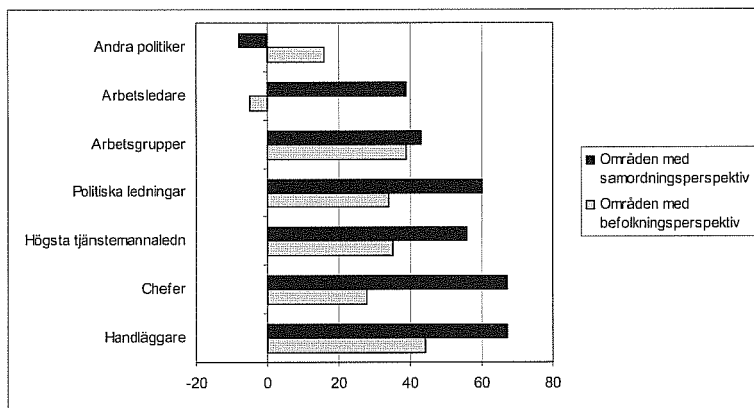


Hos cheferna finns ett visst motstånd som är tydligt i de områden där de inte möter politikerna. Ett annat motstånd finns hos politikerna i olika politiska organ hos huvudmännen, till exempel stadsdelsnämnder, socialnämnder eller vårdnämnder. De svarande förefaller inte nöjda med den samverkan som sker med politiker från huvudmännen. Särskilt tydligt är det i Laholm, Haninge och på Hisingen. Däremot anges de politiska ledningarna hos huvudmännen vara mer positiva till samverkan som också ökat över tid. Den största utmaningen i försöket vid det första intervjutillfället var att få en koppling mellan samarbetsaktiviteter på handläggarnivå, samverkan mellan chefer och samordning på politisk nivå. Ofta fanns ett vakuum mellan några av dessa nivåer. Politikerna anger idag att de har goda kunskaper om vad andra gör och att det finns en koppling mellan dessa nivåer. Arbetsledare förefaller dock vara en grupp att satsa på. Här har samverkan minskat enligt politikerna.

När det gäller samverkan förefaller de områden som är samordningsinnovatörer vara de som till största delen anser att samverkan sker – se diagram 13.

¹⁶ Balansmått, alternativen mycket omfattande och ganska omfattande minus alternativen inte särskilt omfattande och inte alls omfattande.

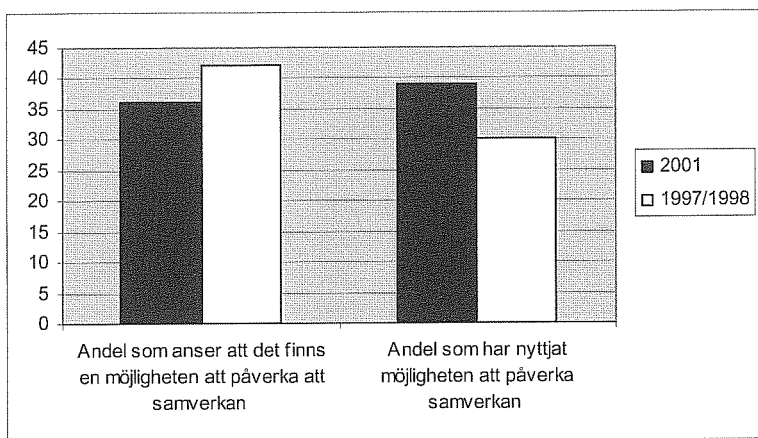
Diagram 13. Vilka det är som samverkar efter dem som har ett befolkningsperspektiv och dem som har ett samordningsperspektiv 2001. (balansmått, befolkningsperspektiv N=43-47 och samordningsperspektiv N= 30-32)?¹⁷



Politikerna anser att deras viktigaste roll är att legitimera samverkan. Detta gör de genom många olika aktiviteter. Samtidigt ser de att de har ganska stora möjligheter att påverka att samverkan sker. Dessa möjligheter ligger ungefär på samma nivå idag som i inledningen av försöket. De ser också att de utnyttjar dessa möjligheter. På Gotland och i Haninge anser man sig i mindre omfattning påverka att samverkan sker. Politikerna i Grästorps och på Hisingen anser i större utsträckning att de utnyttjat sina möjligheter. Fortfarande finns det en potential i denna fråga genom att det fortfarande finns en stor del som inte anser att de använder sig av sin möjlighet att skapa samverkan, se diagram 14.

¹⁷ Balansmått, alternativen mycket omfattande och ganska omfattande minus alternativen inte särskilt omfattande och inte alls omfattande.

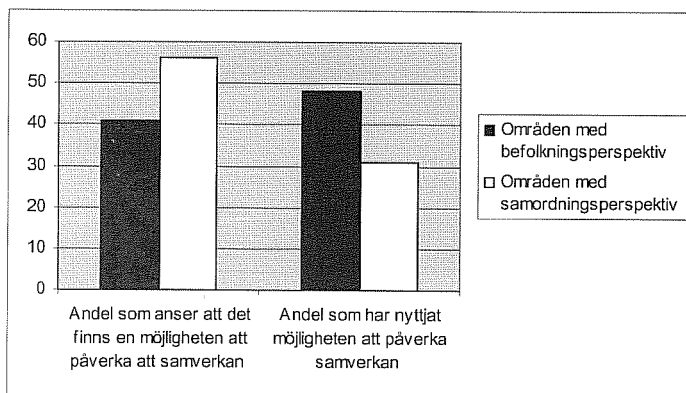
Diagram 14. Andel som anser sig kunna påverka samverkan och andel som anser sig utnyttjat sin möjlighet att skapa samverkan (balansmätt, N 2001=77-78, N 1997/1998=90-92)¹⁸.



I en jämförelse mellan områdena framkommer att de som har ett samordningsperspektiv anser sig ha större möjlighet att påverka samverkan men de har inte utnyttjat denna möjlighet i lika stor utsträckning som de med ett befolkningsperspektiv - se diagram 15.

¹⁸ Balansmätt, alternativen mycket stor möjlighet och ganska stor möjlighet minus alternativen ganska liten möjlighet och mycket liten möjlighet.

Diagram 15. Utnyttjat sin möjlighet att skapa samverkan efter dem som har ett befolkningsperspektiv och dem som har ett samordningsperspektiv 2001. (balansmätt, befolkningsperspektiv N=46 och samordningsperspektiv N= 31-32)¹⁹.



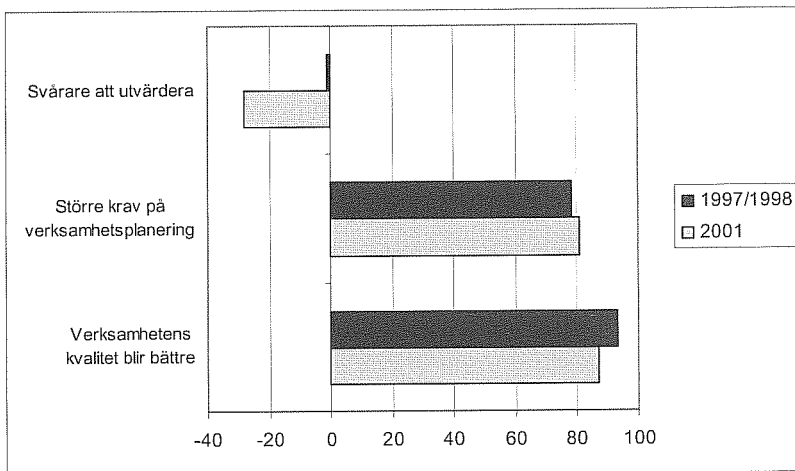
Sökandet efter nytta

Det pågår ett sökande efter effekter av samverkan. Inte i något område kan politikerna med säkerhet visa på att de aktiviteter som sker skapar effekter för det allmänna. Däremot lyfter många politiker fram effekter för individerna. Flera berättar om att individerna får arbete, blir friska osv. I några av områdena räknar aktörerna också systematiskt på detta. Indirekt menar flera politiker att kostnaden för det allmänna härigenom minskar. Många politiker framförde vid det förra intervjutillfället svårigheten att uttala sig om nyttan av 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. Under perioden har utvärderingen förändrats från prestationsmätt och ekonomiska mått till fler beskrivningar av hur det går för olika grupper. Politikerna får beskrivningar av hur många som kommer i arbete, hur många som blir friska, ohälsotal och socialbidragsnivåer men också mer kvalitativa beskriv-

¹⁹ Balansmätt, alternativen mycket stor möjlighet och ganska stor möjlighet minus alternativen ganska liten möjlighet och mycket liten möjlighet.

ningar av olika insatser. Vid det andra intervjutillfället har politiker-
na av två skäl fokuserat mycket på utvärdering: dels för att de ska
lämna rapport till regeringen och dels för att politierna lokalt vill få
kännedom om effekter. Politikerna säger att de borde tänka mer
kring behovsgrupper och utvärdera mot dem. De tror att försöks-
verksamheten kommer att påverka detta synsätt. Avsikten är att ut-
veckla nyttomätning istället för produktionsmätning. Det finns en
rad olika aktiviteter som de intervjuade innefattar i begreppen upp-
följning och utvärdering: bland annat budgetuppföljning, bokslut, en-
käter 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 ef-
terfrågar den. Enkäten visar att en lika stor andel anser att utvärde-
ring är svårare vid samverkan. De svarande menar att samverkan
kräver tydligare verksamhetsbeskrivningar och att kvaliteten blir
bättre vid samverkan, se diagram 16.

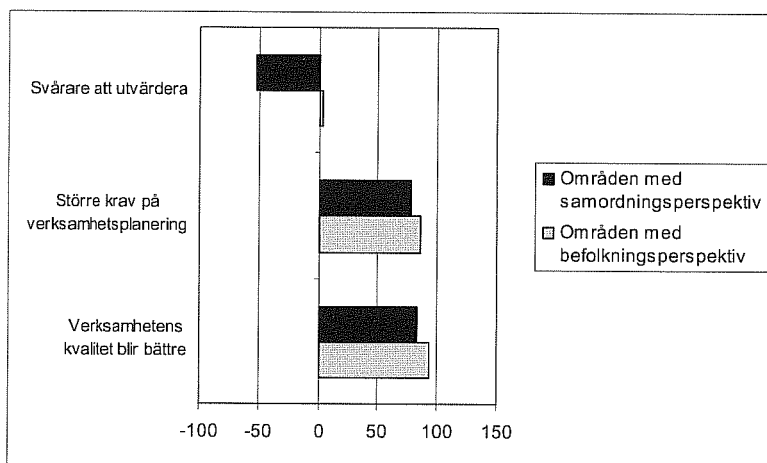
**Diagram 16. Att utvärdera vid samverkan (balansmätt, N 2001=79-78,
N 1997/1998=93-92)²⁰.**



²⁰Balansmätt, alternativen instämmer helt och hållet och instämmer i stort sett minus alternativen i stort sett motsatt åsikt och helt motsatt åsikt.

I en jämförelse mellan områdena kan vi se att det är områden som har ett samverkansperspektiv som anser det svårt att utvärdera – se diagram 17. När det gäller verksamhetens kvalitet och om det behövs verksamhetsplan skiljer det sig inte mellan områdena.

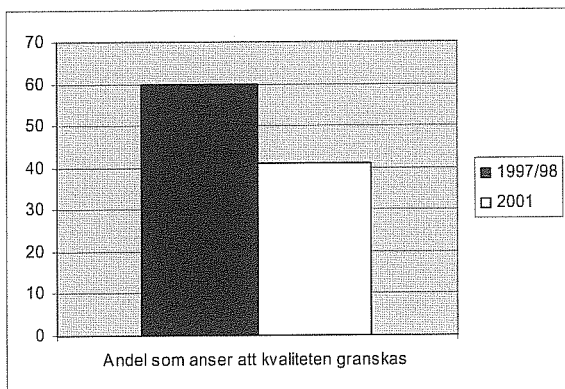
Diagram 17. Att utvärdera vid samverkan efter områden som har ett befolkningsperspektiv respektive ett samordningsperspektiv. (balansmätt, befolkningsperspektiv N=46 och samordningsperspektiv N= 32-33)²¹.



Det gemensamma i områdena är att politikerna ställer större krav på utvärderingsmaterial. De börjar också bli mera kritiska till de olika organisationernas egna sätt att mäta kvalitet. I inledningen av försöket ansåg politikerna att de hade ett bra underlag för att mäta kvalitet. Idag ser de ett stort behov av att mäta gemensamt över organisationsgränser. I diagram 18 redovisas de svarandes syn på kvalitetsgranskning.

²¹ Balansmätt, alternativen instämmer helt och hållet och instämmer i stort sett minus alternativen i stort sett motsatt åsikt och helt motsatt åsikt.

Diagram 18. Andel som anser att kvaliteten granskas (balansmått, N 2001=79, N 1997/1998=75-74)²².



Här skiljer det sig inte nämnvärt mellan de båda inriktningarna som befolkningsföreträdare eller samordningsinnovatörer.

Att bygga broar i den lokala välfärden

Politikerna har det gemensamt att de på olika sätt skapar politik i det lokala välfärdssystemet. Gemensamt är också att de inte utför parti-politik utan att SOCSAM som beställarförbund skapar konsensus i det lokala välfärdssystemet. Nya former för att identifiera behov sker genom att kartläggningar och djupstudier kring vissa grupper görs. De områden som har en befolkningsfokus använder direktkontakten med medborgare som ett viktigt underlag för att identifiera behov. Många myter har avlövat vid kartläggningar. Vilka grupper som sedan prioriteras i områdena är olika. Det påverkas både av försökets uppläggning i sig men också av vilka behov som finns just i aktuellt område. Resursmobiliseringen skiljer sig åt och det är svårt att hitta

²² Alternativen mycket stor utsträckning och stor utsträckning minus alternativen ganska liten utsträckning och mycket liten utsträckning respektive mycket bra underlag och ganska bra underlag minus ganska dåligt underlag och mycket dåligt underlag.

gemensamma former. Att utvärdera är svårt och har blivit svårare över tid.

I försöken skapas ett nytt politiskt organ för gemensamma prioriteringar av behov. Resursmobilisering sker traditionellt genom budget, verksamhetsplan och mål. Vid samordning skapas former för gemensam resursmobilisering över sektorsgränser. Politikerna driver kravet på att verka i det gemensamma. De gemensamma målen kring behovsgrupper följs upp. Politikerna får en tydligare roll utifrån utvärderingsaspekten, eftersom de beskriver hur medborgarna har det samt nyttan av samlade insatser. Deras tydligaste funktion blir att identifiera behov i det lokala området.

Av redovisningen i detta kapitel framkommer att det skiljer sig mellan områdena och de kan grupperas efter om politikerna är befolkningsföreträdare och samordningsinnovatör – se figur 9. När det gäller behovsidentifiering sker den i ett brett befolkningsperspektiv i områden med befolkningsföreträdare och i utsatta grupper i områden med samordningsinnovatörer. De förra områdena prioriterar behovsgrupper och gör beställningar medan de senare lyfter fram aktiviteter och stimulerar samverkan. Utvärderingen blir följaktligen olika med utvärdering av aktiviteter i det ena fallet och behovsgrupper i det andra.

Figur 9. Politisk organisering efter behovsidentifiering, prioritering, resursmobilisering och utvärdering.

| | Samordningsinnovatörer | Befolkningsföreträdare |
|----------------------------|--|--|
| Behovsidentifiering | Utsatta grupper | Befolkningen |
| Prioritering | Aktiviteter | Behovsgrupper |
| Resursmobilisering | Stimulera | Beställa |
| Utvärdering | Nyttan med samverkan för utsatta grupper | Nyttan med verksamheter för medborgare |

I den politiska ledarrollen finns valet av inriktning för behovsidentifiering, valet av metod för resursmobilisering och nyttoperspektivet för utvärdering. I följande avslutande kapitel återknyts till syfte och frågeställningar samt de inledande teoretiska diskussionerna.

8. Politikerna som aktörer i en ny politisk struktur

I detta kapitel sammanfattas resultaten utifrån de inledande frågeställningarna om vilken syn på politikeruppdraget som präglar försöken, hur politisk och finansiell samordning skapas i försöken samt vilket inflytande politikerna uppfattar sig ha över samarbetet. Uppläggningen i försöken skiljer sig mycket åt beroende på vilken inriktning som finns mot samordningsperspektiv eller befolkningsperspektiv. Inriktningen har skapats av vald struktur men också av hur aktörerna ser på sin roll och dess utövande. I kapitlet diskuteras politikernas rollutövande och hur strukturen byggs upp utifrån de fyra funktionerna behovsidentifiering, behovsprioritering, resursmobilisering och utvärderingen. Funktionerna återges också i de tre domänerna politik, administration och profession. Kapitlet avslutas med en diskussion om hur inflytande utövas.

Politikernas rollutövande

Det primära i försöksverksamheten är att utgå från befolkningens behov. Som ett medel för bättre behovsstyrning ska samordning mellan olika myndigheter skapas. Denna kan avse både processen, den aktivitet som leder fram till en mer samordnad struktur, och själva resultatet, en samordnad struktur (Sjöstrand 1977). I försöksverksamheten SOCSAM finns en integrerad struktur som bygger på politisk och finansiell samordning. För att diskutera politikerrollen har denna studie tagit fasta på beskrivning av rollen på olika arenor. Fyra arenor för politiker definieras: parti-, väljar-, den parlamentariska och implementeringsarenan (Sjöblom 1970, Hadenius 1981).

I första hand ett försök på implementeringsarenan

I samtliga försök sker aktivitet på implementeringsarenan för att verka för samverkan mellan olika verksamheter för de grupper som

behöver stöd från flera organisationer för sin försörjning samt i sin rehabilitering, vård och omsorg.

I samtliga försök finns även ambitionen att verka för en omfördelning av resurserna kring dem som har störst behov av det offentligas stöd. Aktiviteten på den parlamentariska arenan skiljer sig åt. Hälften av områdena med ett befolkningsperspektiv har tagit ansvar för den totala budgeten och genom omfördelning skapas ett utrymme för att samla resurser till dem som har behov av samlade resurser från flera huvudmän samt förebyggande så att denna grupp minskar. I den andra hälften av områden har dessa resurser skapats genom att frigöra en disponibel ram eller att successivt ianspråkta medel som kan användas till dem som har behov av resurser från flera huvudmän samt förebyggande arbete. De som områden som har ett befolkningsperspektiv anser sig skapa ett större utrymme för omprioriteringar än de andra områdena. Problemet i dessa områden är att det blivit en diskussion om att socialförsäkringspengar som ska användas till de yrkesverksamma har prioriterats till äldre. Detta har föranlett Stenungsund och Grästorp att inte längre ha äldreomsorgen med i sina försök. Det anses också finnas en svårighet att beräkna socialförsäkringens andel genom att den inte är budgeterad utan skapas genom en jämförelse med utvecklingen inom motsvarande områden.

SOCSAM: s ledningsorgan är en politisk organisation på den parlamentariska arenan. Den är en egen juridisk enhet. Politik i försöket blir prioriteringar i det lokala området. En intressant fråga är om den interna partipolitiken och relationen till väljarna förändras.

I områden med befolkningsperspektivet påverkas partiarenan, framförallt på den lokala demokratiska nivån – kommunen. Frågornas karaktär förändras inom partierna. I den kommunala partigruppen kommer också frågor kring arbetsmarknad, sjukvård och socialförsäkring att diskuteras. Alla partier är dock inte med i ledningsorganet, vilket gör att partierna informeras i olika grad om försöken. Den gemensamma ambitionen är att hålla ihop lokalt i försöket. Det gör att sammanhållningen över partigränser blir viktig.

Väljarna möter som regel inte SOCSAM som politiskt organ. Det har funnits en diskussion om att ledningsorganet skulle vara direktvalt.

Politikerrollen lyfts fram

Vid politisk samordning mellan olika myndigheter betonas politikernas roll som samordningsinnovatörer och befolkningsföreträdare. Hur dialogen utvecklas har betydelse för rollens utövande. Rollen utövas både visavi professionella och chefer. Nätverk bildas som får en stor betydelse för att åstadkomma samarbete och samverkan. Politikerna har inte ett arbetsgivaransvar. Politikernas roll blir att legitimera samarbete och samverkan. I de områden som har ett befolkningsperspektiv innebär rollen också att omfördela resurser mellan olika grupper. Särskilt tydligt är detta i två av områdena. Avgörande för hur politiker agerar är hur de ser på SOCSAM - lagstiftningen, om de arbetar med kontrakt eller överenskommelser genom budget, om de anser sig ha ansvar för samverkan eller verksamheten samt om de ser sig som beställare av verksamhet eller utförare av samarbete. Det har också blivit tydligt att områdena skiljer sig åt när det gäller politikernas relationen till befolkningen. Olikheterna framkommer genom att det skiljer sig mellan om politikerna uppfattar sig som företrädare för organisation, befolkning eller individer samt och de anser sig vara samordningsinnovatör, omfördelningsaktör, mötesinspiratör.

Deras agerande förefaller inte påverkas av om de förtroendevalda kommer från olika huvudmän såsom kommun, landsting och försäkringskassa. Företräderskapet för en huvudman har suddats ut över tid. Om de företräder en organisation idag så anges det vara SOCSAM som organisation.

Andra lokala aktörers förväntningar på själva rollens utövande har stor betydelse för hur den utvecklas. Politikerna hade inledningsvis olika uppfattningar om hur uppdraget ska bedrivas. Under försökets gång har de påverkats av ledamöter i SOCSAM ledningsorgan samt huvudmännens förväntningar. Denna påverkan har varit mycket större än själva SOCSAM-lagstiftningen. Därför skiljer sig områden till stor del utifrån lokala förutsättning. Den struktur varje område valt förefaller ha påverkat försöket i större utsträckning än enskilda aktörers handlande genom att de kommer från olika organisationer, partier, utbildningsbakgrund, tid i politiken mm.

Rollskillnader utvecklas dock mellan olika politiker som gör att de får betydelse och status. Detta påverkar i sin tur deras 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). Social prestige och socialt anseende växlar i olika situationer och vid olika tidpunkter. I försöken blir det tydligt att varje individ skapar sin roll samt att denna individs beteende skapar förväntningar på rollen både hos olika rollsändare och hos individen själv. Hur roller utvecklas påverkas av vilken dialog som växer fram. De politiker som har ledande befattningar i det nya SOCSAMs ledningsorgan eller hos huvudmännen anses ha större inflytande. Detta sker både genom dem själva och andras förväntningar.

Politikernas dialog internt i SOCSAMs ledningsorgan, med huvudmännens politiker samt med ledande tjänstemän, professionella och chefer har stor betydelse. Förväntningarna från dessa är ofta motstridiga. Bakka och Fiversdal menar att rollinnehavarnas beteenden styrs både av strukturer och av aktörer. Människors tolkningar av strukturer är av betydelse. Politikerrollerna utvecklas olika i försöksområdena beroende på vilken struktur som valts och vilka aktörer som är aktiva i försöket. Personliga förväntningar på rollens utövande är av mindre betydelse.

En samförståndspolitik utvecklas där politikerna inte driver partipolitik. En vi-anda skapas kring SOCSAM som företeelse. Hos de flesta av politiker som agerar i försöken finns en ambition att förändra välfärdssystemet och verka för mer dialog. Samverkan är inriktad mot att öka individens handlingsutrymme och människors kontroll över sina egna liv. Politikerna refererar både till känsla och till kunskap. De säger sig vilja frigöra mänskliga resurser. Traditionella tankemodellen ifrågasätts som att människor inte är förmögna att själva bedöma vad som är bäst för dem utan att bedömningen är en fråga för experter.

Politikerrollen förändras

Politikerrollen förändras i tre riktningar. Den tydligaste förändringen av politikerrollen innebär att befolkningsperspektiv. Detta finns främst i de områden som har inriktat sitt arbete mera generellt på dem som bor i området. För försäkringskassans politiker är förändringen störst genom att de inte har ett befolkningsperspektiv i sitt normala uppdrag. För kommunens politiker förefaller denna roll vara närmast det normala uppdraget. Politikerna i kommunen har dock inte ett sådant helhetsansvar över staten och landstingens mål

och prioriteringar. Rollutövandet handlar om att tydliggöra vilka av befolkningen i ett geografiskt område som ska prioriteras samt erhålla resurser och stöd. Det är då viktigt att öka kännedomen om olika levnadsförhållanden och behov.

Den andra inriktningen på handlar att politiker blir beställare. Beställarpolitikerna har dessutom inte ett arbetsgivaransvar. Rollen utvecklas mot dialog och öppenhet för ett deltagande. I kommunen finns inte någon tradition av beställning och omfördelning. Inte heller hos försäkringskassan är så fallet. I landstinget i flera av områden har man tidigare haft beställar-utförarmodell.

Det tredje rollutövandet handlar om legitimitet och förankring. Där är politikerna delaktiga i interna förändringsprocesser och deras roll blir att verka stimulerade. Det kan diskuteras huruvida rollen påminner om det ledarskap som utövas av chefer hos huvudmännen.

Denna studie påvisar att förväntningar är mycket starka pådrivare av rollutövandet. Alla områden har samma lag- och strukturkrav men har format sina försök mycket olika och efter olika förutsättning (Jmf Siverbo 2001). Det har också blivit tydligt att politikerna i områdena skiljer sig åt när det gäller deras syn på relationen med befolkningen. Olika framkommer genom att områdena utvecklas mot att politikerna blir samordningsinnovatör, omfördelningsaktör eller mötesinspiratör.

Sammanfattningsvis framkommer att oavsett fastlagd lagstiftning så följer inte att alla områden denna struktur. Flera av dem har istället utvecklat en helt annan försöksverksamhet som inte bygger på lagstiftningens inriktning att samla alla resurser. Däremot förefaller, som tidigare nämnts, den lokalt valda strukturen påverka i större utsträckning än aktörernas agerande utifrån parti, huvudmannaskap, utbildning mm. Den enda faktor som har betydelse är om aktören finns i ledande position.

Att skapa politik i den nya strukturen

Den nya strukturen kan grupperas efter en gemensam arena där lokala politiker tar ett befolkningsansvar och en gemensam arena där lokala politiker tar ett ansvar för aktiviteter för utsatta grupper.

Samtliga delar i strukturen påverkas av vilken grupp försöket tillhör. Den gemensamma politiken blir olika i områdena. De som har ett totalansvar har som en stor uppgift att se till hela befolkningens behov. De beställer verksamhet, och en stor del av diskussionen blir att omfördela till de grupper som har störst behov. Kontakten med medborgare blir därmed också att utgå från hela befolkningen. I de områden där politikerna stimulerar samverkan och samarbete har ambitionen varit att förändra välfärdssystemet för de särskilt utsatta. Brukarna i behov av offentlig försörjning eller vård/utbildning blir centrala. Det skiljer sig inte i förankring mellan de olika försöken. Politisk styrning skiljer sig genom att de bredare försöken beställer verksamhet och de smalare försöken beställer samverkan. Budgeten utgör en totalram i det bredare och en disponibel ram eller att successivt ianspråkta medel som kan användas i de smalare. Omfördelningen sker redan i den disponibla ramen för de smalare försöken och i den löpande verksamheten i de bredare försöken. Ansvaret anses därmed mera begränsat i de smalare försöken och för den totala verksamheten som ingår i SOCSAM i de bredare försöken. I försöksverksamheten har detta diskuterats mycket i förhållande till hur man följer lagen i de smalare försöken. SOCSAM-lagen anses av några innebära att ansvaret gäller den totala verksamheten oavsett hur man organiserar detta och av andra att enbart gälla den disponibla ramen.

Lokala förutsättningar har betydelse

I denna studie förefaller lokala förutsättningar och behov ha en avgörande betydelse för hur den finansiella och politiska samordningen utvecklas. Den politiska och den finansiella samordningen verkar också ha samband med varandra. I de försök som har tagit anspråk en disponibel ram har en mera begränsad politikerroll utvecklats. I de försök där man tagit hand om hela verksamheten blir politikerrollen bredare.

De lokala aktörerna fattar beslut om finansiering oavsett vad lagen säger. Det har gjort att de centrala organisationerna ibland har haft synpunkter på upplägg. Det har dock inte förändrat lokala aktörers beteende. Att beakta är också att det är en lokal aktör som format försökslagstiftningen från början, nämligen Stenungsund. När nu en permanentning diskuteras är det inte denna lagstiftning som

gäller utan en lagstiftning som mycket formas efter de områden som är samordningsinnovatörer.

Det förefaller som de lokala områdena har ett stort inflytande över den struktur som formas. Mot denna bakgrund är det tydligt att förandet av politisk och finansiell samordning bör utgå från lokala förutsättningar. Samtidigt är det svårt att förena ett ökat lokalt inflytande med ett nationellt sektorsansvar. De lokala aktörerna hamnar i en lojalitetskonflikt. I denna studie framkommer detta särskilt tydligt i de områden som har ett befolkningsperspektiv. Incitamentsstruktur bygger idag på hierarkier och ger litet stöd för samverkan. Traditionella arbetssätt som bevarar handlingsmönster och normer är starka. Vid finansiell och politisk samordning bryts dessa hierarkier. Samordning innebär att verka horisontellt över organisationsgränser. Samtidigt är utgångspunkterna i regelsystemen likställdhet och rättvisa som ska garanteras lika över hela Sverige. Ett lokalt utrymme skapar förutsättningar för att agera utifrån värdet för individen samt samarbete. Ansvar och befogenheter och rättvisa diskuteras dock ständigt i försöken. Men denna rättvisa är inte densamma i de olika systemen. Inom socialförsäkringen finns traditionen att arbeta med de försäkrade. Där är hela tiden en balansgång mellan att prioritera bland olika ersättningsbehov och mellan de ekonomiska restriktionerna (Lindqvist 1990). Den lokala organiseringen sker i individärenden, vilket kräver unika bedömningar. Samtidigt är den centrala detaljstyrningen mycket tydlig. Förutom lagreglering finns ett särskilt klassificeringssystem för att sortera samt registrera olika mål och ärenden inom socialförsäkringen, som ett stöd för att lättare kunna avgöra komplicerade fall. Socialtjänsten arbetar med behandling i ett klientperspektiv men granskar i allt större utsträckning förhållanden i samhället (Morén 1996). Socialtjänstens organisation bygger på politisk styrning. Organisationen styrs via socialtjänstlagen som är en ramlag samt via domstolarna genom besvärsprovning och ändring av beslut. Socialtjänsten arbetar med de särskilt utsatta och benämner sin grupp klienter. Det finns ökade inslag av professionalism i socialtjänsten. Sjukvården är specialiserad efter skilda sjukdomsbehov och benämner den grupp de organiserar sig kring patienter. En viss standardisering finns inom olika yrkesgrupper. Enligt traditionen remitterar de ärenden till varandra. Sjukvården styrs politiskt och regionalt via landstingen men med stark profes-

sionalitet (Nilsson 1999). Centralt styrs verksamheten både genom legitimation samt genom hälso- och sjukvårdslagen, som är en ramlag. Arbetsmarknadsmyndigheten som bara informellt ingår i denna försöksverksamhet möter den som söker arbete, och dess primära uppgift är att stödja individen, så att han eller hon kan finna, få, och behålla ett arbete (AMS 1998). Organisationen byggs lokalt med länsarbetsnämnder och lokala arbetsförmedlingar. Verksamheten är reglerad via Arbetsmarknadsverket och de förordningar som styr verksamheten (Rothstein 1991).

När individerna delas in i olika behovsgrupper sker det utifrån myndighetens och professionens syn på individerna idag; om de är sjuka med varierande diagnoser, vilka åtgärder som behövs osv. För att kunna mötas i detta perspektiv verkar nya arenor behövas, där individen är i centrum samt där språkbruk, regler och synsätt utvecklas utifrån individen i det moderna samhället. Samtidigt är utgångspunkterna likställdhet och rättvisa som ska garanteras lika över hela Sverige.

Behovsgrupper blir centralt

Vad gör nu politikerna för att skapa politik samt styra verksamheten utifrån behov och problem? I det följande diskuteras kontaktytorna i själva genomförandet samt i den policyprocess²³ som beskrivs, där mål, prioriteringar och politik skapas. Här skiljer det sig mellan de två indelningarna av försöksverksamheterna. Det är områden som med ett befolkningsansvar som har den största förändringen i skapandet av politik. När det gäller behovsidentifieringen sker det i ett brett befolkningsperspektiv i områden med befolkningsföreträdare och i utsatta grupper i områden med samordningsinnovatörer. I de breda områdena ökar kännedomen om behov i större utsträckning. Dessa områden prioriterar behovsgrupper och gör beställningar medan de senare lyfter fram aktiviteter och stimulerar samverkan och samarbete. Båda områdena försöker dock göra samlade bedömningar över organisationsgränser för olika grupper. Den samlade bedömningen av behoven inom ett geografiskt område har hittills enbart diskuterats inom varje organisation för sig. Sociala behov värderas i

²³ Det finns en definitionsskillnad mellan politics och policy vid diskussion om politik. Det ena begreppet beskriver det politiska systemet och det andra politikens innehåll med olika sakområden. I policyprocessen medverkar också andra aktörer än politiker.

kommunen, sjukvårdsbehov inom landstinget och arbetsmarknads- mässiga behov inom länsarbetsnämnden. Socialförsäkringen, kopplat till sjukdomsbehov, värderas i försäkringskassan. Vid politisk sam- ordning är avsikten att göra en samlad bedömning. För att denna bedömning ska kunna göras genomförs kartläggningar i områdena, vilket sker genom samarbetsgrupper och utvärderingar. I områdena kan konstateras att ingen tidigare har haft överblick över behoven. Det visar sig också att aktörer blir förvånade vid olika kartläggningar pga. att de trots att gruppen skulle vara mindre eller större.

Genom politisk samordning skapas förutsättningar för gemen- samma prioriteringar av behov. Detta gäller särskilt i de områden som har ett befolkningsperspektiv. Resursmobilisering sker traditio- nellt genom budget, verksamhetsplan och mål. Personalen är en vik- tig aktör när det gäller genomförandet.

Vid samordning skapas former för gemensam resursmobiliser- ing. I de områden med beskrivs som samordningsinnovatörer sker det i aktiviteter medan det i områden med befolkningsperspektiv sker genom att verksamhet beställs. I flera fall sker en omfördelning av resurser mellan olika huvudmän.

Uppföljning sker av tradition inom organisationerna. Framför- allt gäller det uppföljning mot satta mål eller resultat. Vid politisk samordning driver politikerna kravet på utvärdering i ett individ- perspektiv alternativt befolkningsperspektiv. Detta anses dock mycket svårt eftersom uppföljning och utvärdering av tradition sker i den sektoriella modellen. Ambitionen hos politikerna är att de ge- mensamma målen kring behovsgrupper ska följas upp. Politikerna skulle då få en tydligare roll i att värdera nyttan av samlade insatser för individerna, behovsgrupper alternativt hela befolkningen. Ge- mensamt har alla områden den tydligaste funktionen i att identifiera behov i det lokala området. Sedan sker prioriteringar, resursmobili- sering och utvärdering på olika sätt.

Vid politisk samordning sker en inriktning mot ett territoriellt ansvar (Se Fridolf 2002). Behovsidentifiering sker i det lokala geogra- fiska området som då lyfts fram. Vid de gemensamma prioritering- arna över organisationsgränser lokalt blir dessa mål överordnade organisationernas mål. Konflikten mellan det territoriella ansvaret och sektorsansvaret blir tydlig. Det territoriella ansvaret kan utkrä- vas lokalt av det nya beställarförbundet samtidigt som sektorsansvar

utkrävs av huvudmännen. Makt och kontroll är sektorsvis organiserat hos de olika myndigheterna. I försöken bryts dessa sektorer.

Försöken verkar både vertikalt och horisontellt

Försöken verkar både lokalt, territoriellt och vertikalt, sektorsvis. Tillvägagångssättet för behovsdefiniering, som avser identifiering av behov och problem samt kunskapsbyggnad, skiljer sig inte mellan den sektoriella och den territoriella modellen. I båda fallen sker behovsdefinieringen genom att politikerna hämtar kunskap hos många olika kunskapskällor för att erhålla ett underlag för sina ställningstaganden. Däremot finns en skillnad i kunskapen. I den sektoriella modellen är kunskapsinflödet starkt begränsat till det som är relevant för kommunen, landstinget, försäkringskassan, sjukvården eller arbetsmarknadsmyndigheten var för sig. I den territoriella modellen breddas detta kunskapsinflöde mot behovsgrupper, där det samlade behovet hos gruppen är i centrum oavsett organisatoriskt ansvar. I den sektoriella modellen är organisationerna en hjälp att "sila" information genom, medan det i den territoriella modellen förefaller vara dialogen samt de enskilda politikerna själva och i grupp som "silar" informationen. Fokus i denna perceptiva selektion blir på den sektoriella logiken, "vad kan vi göra", medan det i territoriella handlar om "hur ser det ut?"

Behovsprioritering, innefattande vilka behov som ska tillgodoses och hur mål formuleras, skiljer sig också åt. I den sektoriella modellen fokuseras mycket tydligt på resurser, och prioritering sker inom den egna organisationens verksamheter. I den territoriella modellen sker istället prioriteringen mellan grupper i samhället gemensamt mellan berörda organisationer. Skillnaden är mycket påtaglig när dessa modeller möts genom att den territoriella och den sektorsövergripande prioriteringen inte alltid är i överensstämmelse. Resursmobiliseringens genomförande blir följaktligen också olika. Den sektoriella resursmobiliseringen är relaterad till att fatta beslut medan resursmobiliseringen territoriellt också handlar om att missionera. Utvärderingen i ett sektorsperspektiv sker mot jämförelser av sektorsnyckeltal med andra delar av landet medan utvärdering i ett territoriellt perspektiv sker utifrån befolkningens samlade behov i det geografiska området.

Sammanfattningsvis påverkar den nya strukturen politikerna som aktörer i samtliga områden. Detta sker dock på lite olika sätt. I samtliga områden sker en påverkan mellan ett sektoriserat och samordnat arbete. I de områden som har ett befolkningsperspektiv är det samordnande arbetet mest långtgående och ger därför störst konflikter i förhållande till ett traditionellt system. En intressant fråga blir vilken politikerroll - befolkningsföreträdare och/eller samordningsinnovatör - som ger inflytande över samarbetet.

Politikernas inflytande

Inflytande utifrån synen på politik

Det finns i försöken en osäkerhet om vem det är som egentligen har inflytande över verksamheten om det är politikerna, cheferna eller de professionella. En central frågeställning är om det politiska inflytandet ökar eller minskar vid samordning. För att diskutera detta måste politik definieras. I litteraturen kan man finna 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. 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 och 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, där politik innebär att hantera konflikter i samhället. Politiska organ har att ta hand om konflikterna och finna acceptabla kompromisser. Politik behövs för att hantera intressekonflikter och finna lösningar på svåra problem (Fischer 1990). De fyra definitionerna utesluter inte utan kompletterar varandra.

När politisk samordning analyseras i denna studie utgår jag från den innehållsliga definitionen. Det förefaller som att både politiker, chefer och professionella har en del i att påverka människors levnadsförhållanden. Politikerna lyfter fram behovet av en tydlig behovsidentifiering. Politikerna beskriver det positiva i att få möte professionella och att få ett större nätverk. De ser de professionellas roll att lyfta behov av prioriteringar. Även ledningsorganets tjänstemän lyfts fram som stödjande. De har fått en ganska självständig roll i att öka resursmobiliseringen mot samordning mellan huvudmän. Vid en innehållslig definition kan det politiska inflytandet sägas öka i försöken. Det primära förefaller vara att samla samtliga resurser för att identifiera behov ökar kunskapen om människors levnadsförhållanden samt möjliggöra en interorganisatorisk prioritering. Att flera skapar underlag för politik tydliggörs som en viktig process.

Om politisk samordning skulle analyseras som en institutionell definition, blir enbart det politikerna gör intressant. Detta kan beskriva som två funktioner; att stimulera olika aktörer till en ökad integrering och att fatta beslut i beställarförbundet. Besluten utgörs till stor del av att i områden som är samordningsinnovatörer besluta om projekt och resurstilldelning och i områden med ett befolkningsperspektiv besluta om budget och verksamhet. Huruvida de förtroendevaldas inflytande ökar eller minskar är svårt att uttala sig om. Däremot ökar kunskapen om det samarbete och den samverkan som sker.

Politiken vid integrering utifrån en funktionell definition av politik kan förtydligas genom idéerna om partnerskap. Forskningen om partnerskap eller "partnership" bygger framför allt på studier om partnerskap mellan offentlig och privat verksamhet (Gurr & King 1986, Keating 1991, Stoker 1994, Pierre, J., 1994). Partnerskap har visat sig fungera som bryggor mellan organisationer för att utveckla lokalsamhället. Det kräver en gemensam grundsyn och ett ömsesidigt ansvarstagande. Försöken kan analyseras som ett partnerskap mellan fyra offentliga organisationer. Enligt olika forskningsprojekt stimulerar partnerskap till nytänkande och ger möjlighet att bryta traditionella mönster. Det 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. Maktbegreppet måste analyseras i sammanhanget

(Stoker 1994). Det finns en tydlig ambition att synliggöra beslut och prioriteringar, vilka idag anses vara otydliga för enskilda individer. Att åstadkomma ett för individerna bra resultat är väsentligt oavsett vem eller vilka som identifierar behov, prioriterar, anslår resurser och utvärderar.

En viktig uppgift för politiken är att också lokalt hantera intressekonflikter och skapa kompromisser mellan dessa. Fokus i konflikt-hanteringen vid politisk samordning flyttas från det centrala till det lokala vid en processorienterad definition av politik. Dessa konflikter handlar lokalt om verksamheter och behovsgrupper mindre om partipolitik och olika ansvarsgränser mellan huvudmän.

Nätverk får stor betydelse

Om politik definieras som politikens innehåll, förefaller det samlade politiska ansvaret öka i förhållande till medborgarna i ett lokalt område. Det betyder samtidigt att det är fler än politiker som är aktiva i den process som innebär att påverka levnadsförhållanden. Politik är då att prioritera mellan olika grupper i samhället och att skapa resurser kring dem. Politikerna har att successivt utveckla en god kännetend om medborgarnas behov, särskilt eftersom det är huvudfrågan på dagordningen. De kan med rika detaljer beskriva hur samarbete sker och vilka behov som finns hos olika behovsgrupper. Politikerna har erhållit makt genom möjligheten att identifiera behovsgrupper och prioritera resurser. När de hamnar i rollen att hålla ihop verksamhet, budget och organisation ökar samordningen samt därmed också svårigheterna i det sektoriella, hierarkiska perspektivet. Det ekonomiska eller administrativa kravet blir då starkt. Det ena perspektivet bygger på plan, budget och struktur; det andra på kunskap om problem och behov hos befolkningen. Det politiska inflytandet skiljer sig mycket åt med avseende på politikernas närhet till själva genomförandet.

Politisk samordning skulle kunna hänföras till diskussionen om governance. Government refererar till de formella strukturerna och till politiska beslut medan governance är ett vidare begrepp som beskriver processen (Stoker 1994, Rhodes 1997). Interorganisatorisk integrering, nätverk och partnerskap är exempel på aktiviteter som uttrycker governance. Interorganisatoriska nätverk beskrivs som en form av governance, där andra än de som finns inom den formella

strukturen är med och påverkar genom att utöva makt i själva agerandet istället för genom att agera organisatoriskt över något (Rhodes 1997). I den traditionella government-modellen dominerar hierarki, medan stat och samhälle hålls isär. I governance-modellen dominerar nätverk, medan staten är förhandlade och mobiliserar aktörer i samhället. De politiska institutionernas roll blir att samordna resurser snarare än att styra (Pierre 1999). Vid politisk samordning sker maktutövandet i hierarkier parallellt med ett tydliggörande av befolkningens behov. Utgångspunkten är befolkningens behov och ambitionen är att klargöra hur den samlade prioriteringen mellan olika resurser sker lokalt.

Nätverk och att mobilisera samlade aktörer finns i samtliga områden. Governance-tänkandet förfaller ha störst inflytande i de områden som har befolkningsperspektiv såsom Laholm och Grästorps. I dessa områden förefaller politikerna ha svårast att möta det traditionella government-tänkandet.

Nya styrformer

Vid politisk samordning utvecklas andra former för styrning. En viktig del i styrningen är dialog snarare än möjligheten att mäta. Ett av de mest väsentliga ingångsvärdena är att en gemensam grundsyn formulerats. Tydligast i styrningen är att få till stånd en helhetssyn på olika behovsgrupper och att göra prioriteringar mellan dessa över organisationsgränser. Denna styrning kolliderar med det traditionella sättet att styra på. Sedan länge har belöningsystem formats utifrån hierarkiska principer inom en organisation som innebär att ansvar, rättigheter och skyldigheter koordineras i en hierarki. I en sådan eftersträvas att slå vakt om den egna organisationen, ekonomi m.m. Belöning sker utifrån vad man åstadkommer i den egna organisationen. Detta mäts i hög grad i form av prestationer, ekonomi och nyckeltal. De traditionella styrsystemen mäter till stor del organisatoriska mål och resurser. Deras utformande skiljer sig mellan stat, kommun och landsting bl.a. när det gäller ansvar, delegation och administrativa system. I försöken initierar politikerna behovet av att samordna dessa traditionella styrsystem över sektorsgränser.

Samarbete och samverkan medför i inledningsskedet kostnader i form av tid och pengar. Avsikten är att slå vakt om att snabbt och effektivt hitta en bra lösning för att avhjälpa olika individers behov. I

studien påvisas vikten av politisk legitimitet. Dialog och kommunikation förefaller också vara betydelsefulla inslag i den nya styrmetoden. Verksamhetsbeskrivningar och utvärdering blir väsentliga inslag i denna styrning. Det saknas dock "hårda" mätsystem för att kunna värdera samarbete (Johansson 1995). Utgångspunkten är tydligt att det är individen och samhällsekonomin som tjänar på ett samarbete.

Det gäller att få till stånd en helhetssyn på den enskilde samt hans eller hennes behov av stöd, vård, omsorg och rehabilitering under livets olika skeden. Att sedan göra prioriteringar mellan behovsgrupper och ange en viljeinriktning för varje grupp har varit väsentligt. Att synliggöra prioriteringar inför medborgare som brukare, klienter, patienter tycks också väsentligt i flera av försöken. Det har visat sig mycket viktigt att få en dialog med befolkningen. Utgångspunkten är att den enskildes intressen ska tjänas, men det är inte helt enkelt för politikerna att tydliggöra hur prioriteringen av resurser går till för medborgare. Politikerna anser sig ha stor betydelse för samverkan och samarbete. Styrformerna måste dock förändras. Den politiska samordningen kolliderar med det traditionella sättet att styra på.

Sammanfattningsvis kan politikerna sägas få stort inflytande över politiken men det sker tillsammans med professionella och chefer. Behovet av att synliggöra politikernas inflytande för medborgare lyfts fram. Politik blir att identifiera behov och att prioritera över sektorsgränser. Nätverk och att mobilisera samlade resurser blir då väsentligt. Dialogen och en gemensam grundsyn blir viktiga inslag i den politiska styrning. Samtidigt efterfrågas nya mätinstrument som mäter över organisationsgränser utifrån befolkningen.

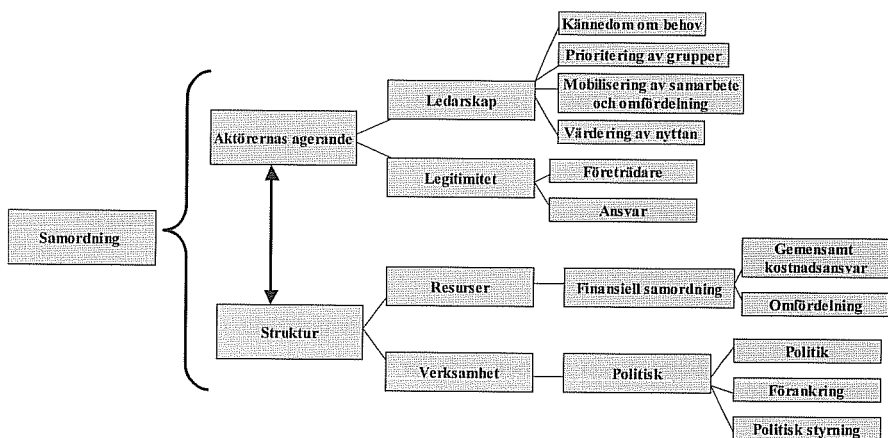
Samordning ett organisatoriskt fenomen som kräver ledarskap och legitimitet

Samordning diskuteras i denna studie i ett politiskt och finansiellt perspektiv. Både dessa former handlar om att skapa en struktur för olika aktörer att agera inom. I denna studie framkommer att politikernas agerande inom denna struktur har stor betydelse men för att det ska bli en gemensam handling mellan organisationer behövs inte

bara en struktur utan också ledarskap och legitimitet. Handlandet över organisationsgränser kan leda till ett gemensamt ledarskap. Ledarskapet verkar över organisationsgränser. Dessutom verkar det ledarskapet underifrån från professionella och medborgare. Att hämta kunskap underifrån innebär att vara lyhörd för de insikter och den kunskapsutveckling som sker. En annan viktig del i ledarrollen synes vara mäklare av samarbete. Dialogen och flexibiliteten är av avgörande betydelse. Ledarskapet fokuserar på ett förhållningssätt snarare än på det inomorganisatoriska. I studien sammanfattas ledarskap som att leda verksamheten utifrån de behov som finns i samhället. Det kräver dels att ledarna vet hur behoven ser ut, dels att de lyfter in dessa kunskaper i organisationerna.

Legitimitet ges enligt denna studie genom att politikerna tar ett ansvar. Detta ansvar blir olika i olika områden. Att sprida goda exempel förefaller vara en viktig del för att kunna ta ansvar. Goda exempel sprids genom att politiker muntligen för dem vidare och genom att man anordnar mötesplatser där de lyfts fram. Den politiska legitimiteten förefaller avgörande för att samarbetet ska komma ett steg längre. Politikernas stöd för integrering förefaller ge professionella ett handlingsutrymme för att agera. Samordning som struktur och aktörernas ledarskap och legitimitet återges i figur 10.

Figur 10. En begreppsöversikt



Samordning kan beskrivas vad aktörerna gör och den struktur som skapas. Både dessa påverkar samverkan mellan chefer och det samarbete som utvecklas mellan professionella. Begreppet samarbete diskuteras inte särskilt ingående i denna studie²⁴. Aktörernas agerande kan beskrivas i form av ledarskap och legitimitet. Ledarskapet verkar över organisationsgränser, har förmåga att stödja olikhet i dynamik och horisontell kommunikation. I den politiska ledarrollen sker gemensam behovsidentifiering över organisationsgränser i det lokala området. **Kännedom om behov** ökar markant. I ledarskapet sker sedan en **behovsprioritering utifrån olika grupper** i behov av insatser. Valet av metod för resursmobilisering skiljer sig mellan områdena såsom att **omfördela resurser eller stimulera samverkan**. I ledarskapet finns också ett tydligt behov av **utvärdering av nyttan** av det offentliga samlade insatser. Ledarskapets inriktning mot utsatta grupper eller hela befolkningen påverkar sättet att agera på som politiker. Befolkningsperspektivet ger en större helhet, men å andra sidan är risken för konflikter tydligare. Valet av metod för resursmobilisering har avgörande betydelse.

Politikerna legitimerande roll ger också inflytande, Att ta ansvar och föra en dialog med professionella och chefer ger ett inflytande. Dialog och kommunikation förefaller vara viktiga inslag i sättet att utöva inflytande på. Verksamhetsbeskrivningar och utvärdering blir också betydelsefulla komponenter. Politikerna legitimerar också genom sitt sätt att företräda organisation, individer och behovsgrupper. Företräddarskapet för SOCSAM har ökat vilket ger en hög grad av legitimitet för försöket.

Integreringen medför i inledningsskedet kostnader i form av tid och pengar. I flera av områdena finns exempel på bristande uthållighet. Genom en struktur kan uthållighet skapas eftersom samtliga parter måste vara överens i sitt agerande. För att motverka att samarbete blir så sårbart behövs en struktur. I denna studie framkommer att vald struktur påverkar hur politikerrollen utvecklas och hur legitimitet och ledarskapet utvecklas.

Begreppet samordning har i studien beskrivits i form av finansiell och politisk sådan. Vid samordning samlas resurser över organisationsgränser för att användas gemensamt. Det unika med SOC-

²⁴ Detta begrepp har utvecklats i min licentiatuppsats.

SAM är att dessa resurser är bundna i ett långsiktigt avtal. Huvudmännen har också ett **gemensamt kostnadsansvar**. Dessa resurser kan också **omfördelas** mellan huvudmän. Försörjningsmedel kan användas för konsumtion av insatser. Tanken är att man ska kunna öka möjligheten att återgå i arbete eller erhålla ett arbete genom att genomföra insatser/åtgärder.

Samordning innebär också verksamhet där kompletterande kompetens samlas. Detta kan dock styras på olika sätt genom både politiska professionella ledningsgrupper. Det unika med SOCSAM är politisk samordningen som handlar om att **olika politikområden** ska samordnas så att de inte motverkar varandra. Detta ska ske på lokal nivå. Det påverkar i sin tur den centrala nivåns möjlighet att agera. I den politiska samordningen ingår också gemensam **politisk styrning** där huvudmännen gemensamt måste komma överens om vilka insatser som ska ske. De medverkar på en ny politisk arena som är en egen juridisk organisation. Hur den politiska samordningen utvecklas är beroende på vilken förankring som finns hos huvudmännen. Vid en bred **förankring** finns bättre förutsättningar för försökens genomförande. En förutsättning är att de politiska församlingarna stöder försöket. För detta finns i flera av områdena samarbetsråd.

Erfarenheter och reflektioner

Utgångspunkterna för denna studie är politisk och finansiell samordning. Utifrån en förståelseorienterad kunskapssyn har jag beskrivit samordning som fenomen. Jag konstaterar att detta begrepp är mycket sammansatt och påverkas av en mängd faktorer. En viktig erfarenhet är att samordning är ett organisatoriskt fenomen som påverkas av politikernas uppfattning och rollutövande. Behovet av att formalisera och bygga arenor för att bättre samordna mellan välfärdssystemets sektorer är påtagligt. Samtidigt visar flera studier att det är mycket svårt att förändra värderingar samt att det behövs en betydande och samlad kraft för att åstadkomma nya reformer (Brunsson & Olsson 1990). Detta organisatoriska begrepp är både formell genom att det beskriver en struktur och informell genom aktörernas handlande. Både dessa påverkar. I denna studie kan dock

konstateras att strukturen har en avgörande betydelse för hur aktörerna agerar.

Inför fortsatt forskning ser jag som en intressant uppgift att studera integrering i gränslandet mellan gamla och nya traditioner. Tanken är att skapa en mer effektiv välfärdsdistribution till människor som har en sammansatt problematik. Förnyelse och nytänkande är centrala punkter. Nya mät- och belöningssystem efterfrågas som överordnas varje myndighets mål och uppdrag. Den territoriella ideologin, som handlar om den geografiska identiteten, har också betydelse, bl.a. genom närheten, medborgarnas behov, storlek och samhörighet. Kommer den fortsatta utvecklingen av samordning i välfärdssystemet ske mellan lokal organisering och centrala regelverk? Hur förhåller sig de lokala organisationerna sig i den fortsatta utvecklingen?

Jag skulle vilja fördjupa analysen om samordningens påverkan på medborgarskapet lokalt och centralt. I fortsatt forskning ser jag det som viktigt att fördjupa mig i demokratiska aspekter av medborgarskapet i förhållande till integrering. Sektoriseringen har inneburit demokrati- och effektivitetsproblem. Effektivitetsproblemen har särskilt uppmärksammats, såsom långa köer, väntetider, dubbelarbete, oklarheter i ansvar m.m. Många individer har hamnat i en rundgång mellan olika system. Demokratiproblemet berör däremot människors inflytande och delaktighet, både som medborgare och som patienter, klienter, brukare. Det gäller deras relationer dels till de demokratiska institutionerna, dels till förvaltningarnas service- och myndighetsutövning. Vad betyder ett ökat lokalt respektive centralt inflytande på rättsstatliga krav och handlingskapacitet i medborgarskapet (Rothstein 1997)?

Referenslista

- Agranoff, R. (1990). "Responding to Human Crises: Intergovernmental Policy Networks", pp 57-80 in Gage, R.W. - M.P.Mandell (eds), *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*. New York. Praeger Publishers.
- Allebeck, P. m.fl. (2001) Utvärdering av Delta-projektet på Hisingen. Samverkan mellan myndigheter och dess effekter på organisation, personal, brukare och samhällsekonomi.
- Arbetsmarknadsstyrelsen. (1998). *Arbetsmarknadspolitik i förändring, en grundläggande bok om arbetsmarknadspolitikens villkor*. Stockholm, Fritzes.
- Arbetsmarknadsverket och Riksförsäkringsverket (2003). *Lägesrapport beträffande uppdraget förnyelse av den arbetslivsinriktade rehabiliteringen uppdrag 3 – pilotverksamhet*.
- Andersson, U.-C, Hjern, B. (2000). *Sammanfattning av tjugosex behovsgruppsbaserade organiseringsstudier i sju Socsam-områden*. Arbetsrapport, Socialstyrelsen.
- Axelrod, R. (1984). *Från konflikt till samverkan*. Stockholm. SNS Förlag.
- Bakka, J. Fiverdal, E, Lindqvist, L. (1993). *Organisationsteori. Struktur - Kultur - Processer*. Malmö, Liber.
- Berg, P-O, Jonsson, C. (1991). *Strategisk ledning på politiska marknader. Opinionsbildning och intern förankring i förvaltningar och folkrörelseorganisationer*. Lund, Studentlitteratur.
- Berger, P, Luckman, T. (1967). *The social construction of reality: a treatise in the sociology of knowledge*. Penguin 1967.
- Berglind, H. (1995). *Handlingsteori och mänskliga relationer*. Stockholm, Natur och kultur.
- Bokelund, A. (1995). *Olikheter som berikar? Möjligheter och hinder i samarbetet mellan socialtjänstens äldre- och handikappomsorg, barnomsorg samt individ- och familjeomsorg*. Rapport i socialt arbete nr 71. Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete.
- Borell, K, Johansson, R. (1996). *Samhället som nätverk: om nätverksanalys och samhällsteori*. Lund, Studentlitteratur.
- Bostedt, G. (1991). *Politisk institutionalisering. Organisering av lokalt arbetsmiljöarbete*. Umeå:, Umeå universitet, Statsvetenskapliga institutionen Forskningsrapport 11991:4.

- Björklund, M. (2000). *För vem ska vi samverka och hur? Intervjuer med individer och aktörer i åtta kommuner*. Stockholm, Socialstyrelsen 2000:2.
- Brorström, B. (1999). *Institutioner och institutionell förändring; perspektiv, teori och tillämpning på kommunal utveckling*. Göteborg, Förvaltningshögskolan.
- Brorström, B. (1995). *Styrningens villkor och effekter i professionella organisationer. En studie av nya styrformer inom sjukvården*. Partille. Studentlitteratur.
- Brorström, B, Leffler, M. (1999). *Berättelsen om Kungälv-om utmärkande egenskaper och goda institutioner*. Kfi-rapport nr 48.
- Brunsson, N, Olsen, J.P. (1990). *Makten att reformera*. Stockholm och Bergen, Carlssons.
- Brännberg, T. (1995). *Plus för unga i Göteborg. En studie av projekt samverkan och eldsjäljar*. Civildepartementet. DS 1995:54, bilaga 1.
- Burns, T, Stalker, G. M. (1961). *The Management of Innovation*. London, Tavistock.
- Carlsson, L. (1993). *Samhällets oregerlighet. Organisering och policyproduktion i näringspolitiken*. Stockholm; Symposion Graduale.
- Czarniawska, B, Sevón, G. (eds), (1996). *Translating organizational change*. New York, Walter de Gruyter & co Berlin.
- Danemark, B, Kullberg, C. (1999). *Samverkan: välfärdsstatens nya arbetsform*. Lund, Studentlitteratur.
- Douglas, M. (1986). *How Institutions Think*. Syracuse University Press. London, Routledge & Kegan Paul.
- Ds 2003:2 *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet*.
- Gurr, T. R, King, D. S. (1986). *The state and the city*. London, Macmillan Education LTD.
- Elliot, M, (1993). Artikel i *Västsvenska opinion SOM institutet*, Nilsson, L. (red), Göteborgs Universitet.
- Fischer, F, (1990). *Technocracy and Politics Expertice*. Newbury Park, Sage.
- Franke-Wikberg, S. (1992) *Utvärderingens mångfald: några ledtrådar för viltsna utbildare*. Stockholm FoU enheten, UHÄ, Stockholm.
- Fridolf, M. (1995). *Samverkan sjukvård, sjukförsäkring och socialtjänst – Politikeruppdraget, Projekt 4 S*. Arbetsrapport, Örebro: Högskolan i Örebro, Novemus.

- Fridolf, M. (1996a). *Relationen mellan beställare och utförare efter 1,5 år, Projekt 4 S*. Arbetsrapport. Högskolan i Örebro, Novemus.
- Fridolf, M. (1996b). *En jämförelse mellan Stenungsund och Finspång kringsamarbete, samverkan och samordning*, Kommunala förnyelsekommittén (SOU 1996: 169).
- Fridolf, M. (1997). *Hur skapas politik vid samordning mellan olika huvudmän?* Arbetsrapport. Högskolan i Örebro, Novemus.
- Fridolf, M. (1998a). *Samarbete, samverkan och samordning mellan olika huvudmän*. Projekt fyra S efter 3½ år. Arbetsrapport, Högskolan i Örebro, Novemus.
- Fridolf, M. (1998b). *Politikerrollen i SOCSAM*. Finansiell samordning mellan socialtjänst, socialförsäkring och sjukvård. Riksförsäkringsverket - Socialstyrelsen 1998:1.
- Fridolf, M. (1999). *FALK Samverka i det lokala välfärdssystemet. Politiker och ledares betydelse*. Göteborg. Cefos, Göteborgs universitet.
- Foucault, M. (1974). *Disciplin and Punish. The Birth of the Prison*. NY, Vintage Books.
- Forsberg, E, Starrin, B. (red.) (1997) *Frigörande kraft: Empowerment som modell i skola, omsorg och arbetsliv*. Stockholm, Gothia
- Guba, E.G, Lincoln, Y.S. (1981). *Effective Evaluation*. Jossey-Bass, San Francisco.
- Gurr, T. R, King, D. S. (1986). *The state and the city*. London, Macmillan Education LTD.
- Gidlund, J-E. (1998). *Regionalisering och demokratisk legitimitet*. Regionförbundet i Kalmar län.
- Hane, M. (1999) *Processer som slår ut respektive integrerar oss i arbetslivet* Onsala, Samarbetsdynamik.
- Hasenfeld, Y. (1983). *Human Service Organizations*, Pentice-Hall.
- Hasenfeld, Y. (edit), (1992). *Human Service as Complex Organizations*, Sage.
- Hadenius, A. (1981). *Spelet om skatten*. Lund, Nordstedts.
- Hetzler, A. (1994) *Socialpolitik i verkligheten: de handikappade och försäkringskassan*. Lund, Bokbox.
- Hjern, B, Hull, C. (1984). *Going Interorganisational: Weber meets Durkheim*. Skandinavien Journal of Political Research.
- Hjern, B. (1992). "Illegitimate Democracy: A case for multiorganizational Policy Analysis", in *Policy Currents*. Newsletter of Public Policy Section APSA. vol 2 No1.

- Hjern, B. (1995) *Svenskt regimbyte – Organisering av kommunal kompetens*. Jönköping, Internationella Handelshögskolan.
- Hjern, B, Porter, D.O. (1983). *Implementaion Structures. A new Unit of Administrative Analysis*, Realizing Social Science Knowledge. Wien-Würzburg, Physica-Verlag ss 265-277.
- Hultberg, L-G. (1998). *Myndigheter i samverkan*. Lund, Statsvetenskapliga institutionen.
- Jansson, H., Montin, S. (1994). *Utvärdering i offentlig verksamhet – 8 rubriker om utvärdering*. Rapport 1994.1, Novemus Högskolan i Örebro.
- Johansson, A. (1995).. *Att styra med och mot mål och resultat*. Novemus, Högskolan i Örebro.
- Johansson, S. (1995). *Verksamhetsbedömning i mjuka organisationer – Om kommunala ledares verksamhetsinformation och försök att finna mått på effektivitet inom social service*. Göteborg, Cefos, Göteborgs universitet.
- Jönsson, S. (1988). *Kommunal organisation - från programbudgetering till kommundelsnämnder*. Lund, Studentlitteratur.
- Keating, M. (1991). *Comparative Urban Politics*. London, Ontario. Edward Elgar Publishing limited.
- Kickert, W.J.M, Klijn, E-H, Koppenjan, J,F.M. (1997). *Managing Complex Network*. Strategies for the Public sector. Sage, New Delhi.
- Klijn, E-H. (1997). *Policy Network* in Kickert, W.J.M, Klijn, E-H, Koppenjan, J,F.M. (1997). *Managing Complex Network*. Strategies for the Public sector. Sage, New Delhi.
- Kooiman, J. (1994). *Modern governance. New Government – Society Interaktions*. Sage, New Delhi.
- Kouzes, J, Mico, P. (1979). *Domain Theory: An Introduktion to Organizational Behavioral in Human Service Organizations*. The Journal of Applied Behavioral Science, Vol 15, No 4.
- Lindqvist, R. (red) (1998). *Organisation och välfärdsstat*. Umeå, Studentlitteratur.
- Lundqvist, L. (1992). *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund, Studentlitteratur.
- Lundqvist, L. (1993), *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund, Studentlitteratur.
- Lundqvist, L. (1994), *Statsvetenskaplig förvaltningsanalys*. Problem, trender och program. Lund, Studentlitteratur

- Marklund, S. (red) (1992). *Rehabilitering i ett samhällsperspektiv*. Lund, Studentlitteratur.
- Marsh, D, Rhodes, R.A.W. (eds) (1992). *Policy Network in British government*. Clarendon press, Oxford.
- March, J.G, Olsen, J.P. (1989), *Rediscovering institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York, The Free Press.
- Merriam, S. (1994). *Fallstudien som forskningsmetod*. Lund. Studentlitteratur.
- Montin, S. (1993), *Svensk kommuner i omvandling*. Novemus högskolan i Örebro. Rapport 1993:1.
- Montin, S. (1994). *Det första halvåret med 4 S*. Arbetsrapport, Novemus, Högskolan i Örebro.
- Montin, S. (1996a). *Kommunala förnyelseproblem - en forskningsöversikt*. Bilaga I till slutbetänkandet av kommunala förnyelsekommittén (SOU 1996:169). Stockholm, Fritzes.
- Montin, S. (1996b). "Organisationer och organisering i offentlig verksamhet - några reflexioner" ss 209-215 i *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 3/1996,77 årgång.
- Morén, S. (1996). *Att utvärdera socialt arbete*. Stockholm, Publica.
- Morgan, G. (1989). *Image of organizations*. Sage.
- Nilsson, V. (1999). *En studie av överläkares förhållning till ekonomistyrning*. Göteborg, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Offerdahl, A. (1992). *Den politiske kommunen*. Oslo, Det Norske Samlaget.
- Ohlsson, Ö. (1990), *Samverkan och handling*. Göteborg, BAS ekon. för.
- Patton, M.Q. (1980). *Qualitative evaluation methods*. Sage. Newbury Park, Karlifonia.
- Petersson, O. (1991). *Makt*. En sammanfattning av maktutredningen . Stockholm, allmänna förlaget.
- Pettersson, O. m.fl. (1997). *Demokrati över gränser*. Demokratirådets rapport 1997. Stockholm, SNS
- Pierre, J. (1994). *Local industrial partnerships: exploring the logics of public - private partnerships*. Stencil. Göteborg, School of Public Administration, University of Gothenburg.
- Pierre, J. (1998). "Den regionala politikens återuppståndelse" i *Region i omvandling*, Nilsson, L. (red) Göteborg, SOM institutet rapport nr 23.

- Prop. 1993/94:205 *Finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård samt socialtjänst, SOCSAM.*
- Prop. 1996/97:63 *Samverkan, Socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration m.m.*
- Prop. 2002/03:20 *Samverkan mellan kommuner och landsting inom vård- och omsorgsområdet.*
- Prop. 2002/03:132 *Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.*
- Putnam, R.D. (1993/1996). *Den fungerande demokratin. Medborgaran- dans rötter i Italien.* Sockholm, SNS.
- Radin, B. A. (1994). *Bridging multiple worlds: central, regional and local partners in rural development.* Stencil. Public Administration and Policy Rockefeller College, State University of New York at Albany.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding governance.* Open University Press, Buckingham.
- Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen (1997) *FINSAM - En slut- rapport.* Finansiell samordning 1997:1.
- Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen (2001) *SOCSAM. Försök med politisk och finansiell samordning. En slutrapport.*
- Rogers, D, Whetten, D. A. (1982). *Interorganizational coordination: theory, research and implementation.* Ames. Iowa state university press.
- Rothstein B. (1991). *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem.* SNS. Stockholm.
- Rombach, B. (1991). *Det går inte att styra med mål!* Stockholm, Studentlitteratur
- Scott, W.R. (1995). *Institutions and Organizations.* Thousand Oaks, London, New Delhi. Sage Publications.
- Senge, P. (1994). *The fifth discipline. The art of the learning organization.* New York Doubleday.
- Socialstyrelsen (2001). *Samverkan för särskilt utsatta. Utvärdering av frivillig samverkan.* FRISAM
- Sjöblom, G. 1970. *Party Strategies in Muliparty System.* Lund, Student- litteratur.
- Söderholm, A. (1991). *Organiseringslogik. En studie av kommunal när- ingslivspolitik.* Umeå universitet 1991, serie B;31.
- Sjöstrand, S-E. (1977). *Organisationsteori.* Studentlitteratur. Lund, 1977.

- Sjöström, U. (1994). Hermeneutik. Att tolka utsagor och handlingar i Starrin, B., & Svensson, P-G. *Kvalitativ metod och vetenskapsteori*. Lund, Studentlitteratur.
- SOU 2000:114 Samverkan. Om gemensamma nämnder på vård- och omsorgsområdet, m.m.
- Starrin, B. & Renck, B. (1996). Den kvalitativa intervjun i Svensson, P-G, Starrin, B. (red). *Kvalitativa studier i teori och praktik*. Lund. Studentlitteratur.
- Stenberg, R. (1999). *Organisationslogik i samverkan. Konsten att organisera samverkan i en imaginär organisation av offentliga aktörer*. Stockholm, Psykologiska institutionen vid Stockholms universitet.
- Stoker, G. (1974). *The privatisation of Urban services in Britain*. Stencil
- Svensson, P-G. (1994). *Kvalitativ metod och vetenskapsteori*. Lund, Studentlitteratur.
- Taylor, S.J, Bogdan. R. (1984). *Introduktion to Qualitative Research Methods*. Wiley. New
- Thylefors, I. (1991). *Ledarskap i vård, omsorg och utbildning* Stockholm Natur och kultur
- Yin, R.K. (1984). *Case Study Research: Design and Methods*. Beverly Hill. Sage Publications. York.
- Weber, M. (1983). *Ekonomi och samhälle*. Lund, Argos.
- Weber, M. (1977). *Vetenskap och politik*. Göteborg. Bokförlaget Korpen.
- Westerståhl, J. (1993). "Politikerrollen i ett tidsperspektiv". Avsnitt i boken *Varför behöver kommunerna politiken*, Göteborgs Förorters Förbund, 1993. Publika.
- Wikström, E. (1995). *Organiserande och dialog. Engagemang och möten mellan människor i kommunal verksamhet*. Göteborg, BAS ek för.
- Wrenne, P. (1997). *Kontakter och förankring. En studie av kommunstyrelsens ordförande*. Göteborg, CEFOS, Göteborgs universitet.