

Finansiell samordning

**Erfarenheter av
politisk samordning**
– Hur ser SOCSAM-politikerna
på försöksverksamheten?

Underlagsrapport augusti 2001

I serien Finansiell samordning publicerar Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen gemensamma produkter. De första rapporterna i serien behandlar utvärderingen av lokala försöksverksamheter med finansiell samordning – FINSAM och SOCSAM. Tidigare har rapporter kring dessa försöksverksamheter publicerats i RFVs serie REDOVISAR.

Upplysningar om rapporten:

CEFOS
Marie Fridolf
Tfn 031-82 67 67

Riksförsäkringsverket
Peter Wollberg
Tfn 08-786 92 90

Socialstyrelsen
Göran Jägerby
Tfn 08-55 55 33 19

Rekvisition:

Riksförsäkringsverket
Kundtjänst
Tfn 08-795 23 55

Socialstyrelsen
Kundtjänst
Fax 08-779 96 67

E-post: order@special.lagerhus.se
eller på Internet www.rfv.se

Internet [www.strd.se/webbshop/
socialstyrelsen](http://www.strd.se/webbshop/socialstyrelsen)

Förord

Lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst – SOCSAM – bedrevs under 2000 i sju försöksområden; Stenungsund, Grästorp, Hisingen i Göteborg, Finspång, Gotland, Laholm och Haninge. Försöksverksamheten, som pågår till och med utgången av 2002, utgår från regeringens proposition 1993/94:205 och regleras i lag 1994:566.

Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen har tillsammans regeringens uppdrag att följa upp och utvärdera SOCSAM. De båda myndigheterna publicerar årligen lägesrapporter om försöksverksamheten. Dessutom redovisas flera av undersökningarna i underlagsrapporter. En slutlig utvärderingsrapport lämnas till regeringen i december 2001.

Syftet med SOCSAM är att genom att samordna resurser från socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst uppnå både välfärdsvinster för enskilda och samhällsekonomiska vinster. I försöksverksamheten prövas nya former för politisk styrning i syfte att kunna använda samhällets resurser på ett effektivt sätt. Det innebär att de medverkande huvudmännen bildar ett gemensamt politiskt ledningsorgan som övertar ansvaret för de verksamheter som ingår i försöket.

En del i utvärderingen av SOCSAM är utvärderingen av den särskilda organisationsform som prövas i försöksverksamheten. Med det avses utvärderingen av det nya politiska ledningsorganet. Som ett led i denna utvärdering har politikerrollen i det nya ledningsorganet studerats. Undersökningen består av intervjuer och en enkätundersökning med de politiker som är ledamöter i SOCSAM:s ledningsorgan.

Undersökningen har genomförts av CEFOS - Centrum för forskning om offentlig sektor – på uppdrag av Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen. Rapporten är skriven av Marie Fridolf som är forskare på CEFOS vid Göteborgs universitet. Författaren svarar för innehållet i rapporten. De erfarenheter som förmedlas i rapporten utgör värdefulla underlag i utvärderingen av SOCSAM.

Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen vill rikta ett särskilt tack till de personer som tagit sig tid att förmedla sina erfarenheter av försöksverksamheten.

RIKSFÖRSÄKRINGSVERKET

SOCIALSTYRELSEN

Innehåll

<i>Sammanfattning</i>	7
<i>Inledning</i>	13
Varför SOCSAM?	13
Att studera politisk organisering	15
Syfte, metod och avgränsningar	20
Disposition	25
<i>SOCSAM på olika demokratiska arenor</i>	26
Att förena flera demokratiska nivåer	26
Den nya aktören	29
SOCSAM har blivit politik	39
Medborgare och handlingskraft	43
En försöksverksamhet men åtta olika försök	44
<i>En nygammal politikerroll</i>	47
Erfarenheter och bakgrund	47
Politikernas uppgift	48
Kontaktskapande roll	48
Viktiga informationskällor	51
Beställar-/utförarmodell i ny tappning	54
Tillbaka till förtroendemannen – kvinnan	57
Dialogen det gemensamma	58
<i>Att bygga broar i skapandet av politik</i>	59
Formen för behovsidentifiering vidgas	60
Prioritering; politisk men inte partipolitisk	62
Förändrad resursmobilisering en långsiktig process	64
Sökandet efter nyttan	69
Ny arena för konsensuslösningar	71
<i>Toppen på ett isberg</i>	72
Vad är egentligen SOCSAM?	72
En positiv inställning	73
Vilket ansvar finns i SOCSAM?	74
Att ha lite is i magen	78
<i>Politikerna som en ny aktör</i>	81
Politikernas rollutövande	81
Hur skapas politik?	84
Politikernas betydelse för integrering	88
<i>Referenslista</i>	90

Sammanfattning

Denna rapport bygger på intervjuer med politiker i försöksverksamheten SOCSAM. 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. Vilka verksamheter som ska ingå får parterna komma överens om inom en given ram angiven i författningen som gäller för försöksverksamheten (Prop 1993/94:205 och SFS 1994:566).

Studien handlar dels om politikernas roll, hur de avser att skapa politik, och dels deras inflytande över politikernas ansvarsområde. Syftet är att följa försöket över tid och att studera hur politikerrollen förändras. SOCSAM-försöket har bildats i syfte att skapa välfärdsvinster både för enskilda och för det allmänna. Men det har också varit en avsikt att pröva nya politiska styrformer. Hur dessa utvecklas skiljer sig åt i områdena. 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.

De politiker som engagerar sig i försöket är mycket entusiastiska och drivande. I genomsnitt anger politikerna att de lägger ner mellan 20 och 30 timmar per vecka på politiskt arbete, en ökning med i genomsnitt 10 timmar per vecka från starten av försöket. Ledningsorganet uppfattas ta ca hälften av denna samlade tid. De som sitter i presidierna lägger ner mer än dubbelt så mycket tid som övriga.

Genom försöket ökar handlingskraften

I samtliga försök är inriktningen att skapa ökad handlingskraft genom att samordna resurser. 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. Handlingskraften handlar inte om att inom varje organisation åstadkomma ett effektivt arbete. Ett bra arbete i en organisation behöver inte vara bra för en annan.

Mot mera dialog

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. 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 samverka mellan enheter och ledare.

Socsam har blivit 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. Arbetsmarknadsmyndighetens medverkan anses nödvändig i en permanentning av försöket.

Organisationsföreträdarrollen i ny tappning

Rollen att företräda en organisation framkommer i en ny tappning, inte relaterat till huvudmännen utan genom att politikerna idag i större utsträckning företräder SOCSAM som försök i syfte att förändra för Sverige. Organisationsföreträdare för försöket finns i alla områden men till största delen i Stenungsund, Laholm, Finspång, Haninge och på Hisingen. Totalt sett är det ungefär en tredjedel som företräder SOCSAM. En tredjedel företräder behovsgrupper och de finns framförallt i Stenungsund, Finspång och på Hisingen. Den sista tredjedelen av politikerna utgörs av företrädare för individerna, och den rollen är tydligast i Grästorps och Laholm.

Politiska institutioner ifrågasätts

För att skapa ett fungerande politiskt arbete anses det 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. Många har 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. Som ett led i att försöka förändra det politiska arbetet ifrågasätts av flera de demokratiska institutionerna och dess arbetsformer.

Informationen kommer från ledande tjänstemän

Från början var ambitionen att fler kunskaper skulle hämtas externt dvs. direkt hos medborgare. Försöken fortsätter emellertid att hämta sin information internt. Sammantaget hämtar politikerna den största delen av informationen från tjänstemännen i kansliet och chefer hos huvudmännen. Personalen utgör fortfarande en viktig informationskälla. Medborgare som informationskälla är av låg betydelse. 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.

Beställar/utförarmodell i ny tappning

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 politikerna att kan se till olika behov hos befolkningen snarare än hos verksamheten. Gemensamt har verksamheterna att de för huvudmännens räkning beställer samordning och resurseffektivitet. Man kan också säga som de gör på Hisingen, att de är huvudmännens utförare för samverkan - beställar/utförarmodellens nya tappning. 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 avseende, och områdena är tydligast befolkningsföreträdare i bemärkelsen att föra att skapa arenor för en **dialog med medborgare**. Finspång och Stenungsund påminner om varandra i en politikerroll som klart innebär att för befolkningen **omfördela till de särskilt utsatta**.

En vi-anda

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 och i storstadsregionerna på att uppdraget riktas mot samverkan och mindre mot verksamheten. Områdena har också gemensamt att de skapar en vi-anda mellan personal och politiker i mötet med brukare. Politikerna behöver sin personal för att skapa kontaktyta direkt eller indirekt med befolkningen som brukare eller medborgare.

Kännedomen ökar och partipolitiken minskar

Politikerna anser sig ha god kännedom om olika levnadsförhållanden hos befolkningen. Ledningsorganets ansvarsområden handlar inte om partipolitik. De prioriteringar som sker har politikerna kommit överens om. Vilka resurser som ska fördelas på vilka grupper blir en politisk fråga i Grästorp, Laholm, Finspång och Stenungsund. På Gotland, Haninge och Hisingen handlar i stället politik om vilka samarbets- och samverkansidéer som ska prioriteras för vilka grupper. 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.

Politisk styrning fokuseras

Den politiska styrningen är annorlunda än i traditionella politiska uppdrag genom att de inte har ett ansvar för verksamheten, att de utgör en egen juridisk enhet och att de ska utveckla nya former för behovsriktad styrning. Politikerna ser att de får ett ökat inflytande över verksamheten genom sitt tydliga uppdrag att identifiera behovsgrupper. Den politiska styrningen uppfattas inte bli otydlig, och samverkan anses inte heller ge ett mindre behov av styrning. Den största förändringen över tid synes när det gäller behovet av styrning. En klar majoritet anser att styrningen ökar. Politikerna anser att samverkan ökat över tid. Det största motståndet finns enligt de intervjuade på mellancheftsnivå, 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.

Utvärdering svårt

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. Det gemensamma i områdena är att politikerna ställer större krav på utvärderingsmaterial. De börjar också bli mera kritiska till de olika organisationerna 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.

Vad är SOCSAM

Som tidigare beskrivits är försöksverksamheten ett sätt att omfördela resurser så att de som har störst behov får stöd och för att förebyggande insatser ska kunna ske. När politikerna ska beskriva SOCSAM sker det med olika fokus, och beskrivningen blir mycket kopplad till vad de avser att åstadkomma med försöket.

Politikerna själva har en mycket positiv inställning till försöket. De ser som sin roll att argumentera för en långsiktig överlevnad. Politikerna lyfter fram vikten av att SOCSAM används som underlag för förändringar av välfärdssystemet. Att vara en egen juridisk enhet anses som en styrka i försöket. Det uppfattas ge en långsiktighet och betyda att inte någon part under pågående period kan gå in och ändra. Flera vittnar om att om de inte hade varit fristående skulle de inte ha fått jobba så långsiktigt och tålmodigt som de gör idag.

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 vilket ansvar politikerna har. Idag är bilden mycket annorlunda. Politikerna är tydliga i vilket ansvar de har. En av de intervjuade

de uttryckte detta enligt följande: ”Detta innebär att om det ska bli bra för medborgarna kan vi inte utgå ifrån att de samhällsinstitutioner vi har idag en gång för alla är givna”.

Samverkan tar tid

Det största hindret för samverkan handlar om attityder, värderingar och hinder av organisatorisk karaktär. Samliga dessa hinder förefaller dock ha minskat över tid. Det största hindret vid det andra mätillfället är att samverkan tar tid.

Gemensamt i försöket finns en uppfattning som en av de intervjuade uttrycker så här: *”det gäller att ha is i magen”*. 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, 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 från central nivå.

Att bygga broar det nya

För att definiera politikerrollen i ett strukturellt perspektiv har i denna studie tagits fasta på beskrivning av rollen på olika arenor. Politikerna i försöket agerar på den parlamentariska arenan. De förtroendevalda själva skapar denna legitimitet i det nya ledningsorganet SOCSAM visavi huvudmännen, de anställda och befolkningen. Politikerna agerar ännu mer tydligt på implementeringsarenan, där deras roll att på olika sätt stimulera samverkan är mycket central. Andra aktörers förväntningar på själva rollens utövande har stor betydelse för hur den utövas. Politikerna har olika uppfattningar om hur uppdraget ska bedrivas. Normer som skapar förväntningar på rollens utövande skiljer sig mellan områdena. I Grästorp och Laholm förväntas ett ökat medborgarinflytande utvecklas medan det i Stenungsund och Finspång till störst del handlar om att omfördela resurser. Haninge, Hisingen och Gotland har fokus på att skapa samverkan. Det beror på olika organisering och att institutionella normer formas som är mer eller mindre starka. Under utvärderingsperioden har normer förändrats i flera några av områdena. Särskilt tydligt är det i Stenungsund. I de områden som har haft eller har ett medborgarperspektiv anges också att partier påverkas inte så att det sker en bättre inre sammanhållning utan så att frågorna inom partierna ändrar karaktär från ekonomi till behovsdiskussioner. Väljararenan påverkas också mot kommunikation och deltagande.

Studien inriktas mot en innehållsmässig definition av politik med fyra grundläggande funktioner för politisk organisering: behovsdefiniering, behovsprioritering, resursmobilisering (genomförande) samt uppföljning och utvärdering. Vid politisk samordning talas mer om territoriellt ansvar kom-

binerat med att samlas över organisationsgränser. Behovsidentifiering sker i det lokala geografiska området som då lyfts fram. Vid de gemensamma prioriteringar över organisationsgränser som sker vid politisk samordning blir dessa mål överordnade organisationernas mål. Konflikten mellan det territoriella ansvaret och sektorsansvaret är särskilt tydlig. Det territoriella ansvaret kan utkrävas lokalt av det nya beställarförbundet samtidigt som ansvar utkrävs av huvudmännen. Den sektorsvisa prioriteringen är legal genom demokratiskt fattade lagliga beslut medan den territoriella bygger på en geografisk närhet och lokal demokratisk indirekt vald församling. I försöken bryts lokalt, territoriellt och vertikalt, sektorsvis.

Politisk samordning kan också hänföras till diskussionen om governance. Government refererar till de formella strukturerna och till politiska beslut medan governance är ett vidare begrepp som uttrycker makt. Interorganisatorisk integrering, nätverk och partnerskap är exempel på aktiviteter som uttrycker governance. Politikerna har erhållit informell makt genom möjligheten att identifiera behovsgrupper och prioritera resurser. Vissa av områdena formell makt genom att de har budgetansvar. Vid politisk samordning utvecklas nya former för styrning. Dessa kan sammanfattas som att verka horisontellt och bygga broar mellan olika aktörer. Genom denna nya roll förändrar politikerna sitt inflytande över prioriteringar och resursmobilisering.

Inledning

Varför SOCSAM?

”När samhället först bildas är det ledarna som skapar dess styrelseskick, senare är det styrelseskicket som skapar ledarna.”

Montesquieu

SOCSAM är ett försök där aktörerna på olika sätt försöker att skapa en verksamhet som prioriterar efter människors behov och där de verkar över organisationsgränser. Det svenska välfärdssystemets organisationer har under många år byggts ut och blivit allt större. När organisationerna växte behövdes en tydlighet i ansvar och befogenheter, och de utvecklades efter hierarkiska principer. Specialiseringen har ökat i en enorm takt, vilket har lett till att det blivit svårare att hjälpa människor med sammansatta behov som inte kan lösas av en enda specialist. Olika specialiseringar skapade en allt större sektorisering med allt mindre helhetssyn. Mycket tid och energi går nu åt till att bevara och bevaka strukturer. Samtidigt är det tydligt att många människor som behöver det offentliga stöd hamnar mellan myndigheternas ansvar. Att genom finansiell samordning uppnå bättre välfärdsvinster för den enskilde är centralt i försöksverksamheten SOCSAM – lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård samt socialtjänst.

Sektoriseringen och den hierarkiska styrningen har fört med sig både ett demokrati- och ett effektivitetsproblem. Effektivitetsproblemet har särskilt uppmärksammats, såsom långa köer, väntetider, dubbelarbete, oklarheter i ansvar mm.¹ Detta problem handlar både om effektiva lösningar, dvs. att göra rätt saker, och produktivitet, dvs. att göra saker rätt. Demokratiproblemet berör människors inflytande och delaktighet både som medborgare och som patienter, klienter och brukare. Då avses dels deras relationer till de demokratiska institutionerna och dels till förvaltningarna genom service- och myndighetsutövning. Den hierarkiska styrningen, som utgår från organisationens mål och målpuppfyllelse, mäter produktivitet som snabbhet och omfattning utan att ta hänsyn till nyttan av insatsen. Det behövs ett mått som mäter nyttan för den enskilda individen och inte enbart som idag en mätning där tjänsterna är relaterade till insats². Organisationerna fungerar hindrande för människor med ”sammansatta behov”. Dessa människor är i allmänhet de som är mest behövande i dagens samhälle.

Samverkanstankar fanns redan under 1960- och 70-talen, men dessa har först i början av 80-talet förstärkts främst mot bakgrund av samhällsekon-

¹ SOU 1995:142.

² Hjern, B., 1990.

miska krav. Samverkan utgör en viktig del i omdaning av demokrati och effektivitet i den offentliga sektorn. Vid årsskiftet 1993 startade en lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring samt hälso- och sjukvård (FINSAM)³. FINSAM har utvärderats och visar på kraftiga besparingar i socialförsäkringssystemet. De som berörs i FINSAM är de yrkesverksamma. 1994 tillsattes en utredning för att kartlägga lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. Utredningen har resulterat i ett betänkande benämnt EGON JÖNSSON⁴. Utredningen konstaterar att det inte enbart är brist på pengar som hindrar samverkan. Regelsystemet, som reglerar vem som får använda de ekonomiska medlen, utgör också ett hinder. Utredningens slutsats är att det inte är nödvändigt med sammanslagningar av resurser för att kunna åstadkomma ett bra resultat. Vid halvårsskiftet 1994 startade en lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård samt socialtjänst (SOCSAM) i ett första försöksområde: Stenungsund. Förutom Stenungsund deltar idag Hisingen i Göteborg, Grästorp, Finspång, Haninge och Laholm i en sådan försöksverksamhet. Gotland medverkade i försöksverksamheten mellan 1997 och 2000 samt Hyllie under året 1998.

Försöksverksamhet med finansiell samordning – SOCSAM

Syftet med SOCSAM är att genom samordning av resurser från socialförsäkring, hälso- och sjukvård samt socialtjänst uppnå såväl större välfärdsvinster för enskilda som samhällsekonomiska vinster. I försöksverksamheten anges att individernas behov bör ligga som grund för integrering och inte, som idag, huvudsakligen myndigheternas behov. Samtidigt framförs att, som ett led i förnyelsen av offentlig verksamhet, nya former för politisk styrning bör prövas. Syftet är att överbrygga hinder för politisk behovsorientering. 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 val⁵.

Försöksverksamheten, som finns reglerad i SFS 1994:566, innebär att en försäkringskassa, ett landsting och en kommun får komma överens om att föra samman ekonomiska resurser inom en gemensam finansiell ram. De som ansvarar för försöksverksamheten ansvarar också för kostnaderna för de delar av 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 försöksverksamheten⁶. Försöket ska ledas av en från huvudmännen fristående organisation, antingen genom ett kommunalförbund mellan kommun och landsting som träffar avtal med försäkrings-

³ SFS 1992: 863.

⁴ SOU 1996:85.

⁵ Prop. 1993/94:205, sid. 27.

⁶ Prop. 1993/94:205 och SFS 1994:566.

kassan 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 rapport har Grästorp, Hisingen i Göteborg, Stenungsund, Finspång, Laholm och Haninge 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.

Denna rapport har tagits fram av Marie Fridolf, CEFOS, på uppdrag av Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen som tillsammans har åliggandet att utvärdera lokal försöksverksamhet med finansiell samordning. Rapporten behandlar försöksområdena Gotland, Hisingen i Göteborg, Grästorp, Finspång, Haninge, Laholm och Stenungsund.

Att studera politisk organisering

Fokusering i studien

Det finns många sätt att studera politisk samordning. Ett sådant innebär att börja i behov och problem som uppfattas viktiga bland medborgare samt studera hur integrering sker. Avsikten är då att undersöka hur de förtroendevalda medverkar och för vem. Utgångspunkten är problem och behov oavsett var de hanteras. Ett annat sätt är att utgå från organisationerna för att undersöka villkoren för deras verksamhet samt hur väl de lyckas identifiera problem och behov, integrera med andra organisationer samt genomdriva synliga prioriteringar. Ett tredje sätt innebär att välja ut en speciell behovsgrupp, t.ex. psykiskt funktionshindrade, och studera hur integrering sker. Den här studien är orienterad mot organisatoriska och institutionella aspekter. Ambitionen är att studera vad politikerna gör för att åstadkomma samordning. Vid politisk samordning skapas ett interorganisatoriskt arrangemang. Det är den horisontella och vertikala processen i organisationerna som fokuseras på. Organiseringsprocessen utifrån medborgarnas behov finns också genomförd inom försökets ram⁷. Studien avser att diskutera huruvida försökets ambitioner med politisk samordning och förändrad politisk styrning har utvecklats.

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 an-

⁷ Andersson, U-C., 2000.

vänds 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 administrativa⁸. 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. Specificerade avtal kan verka hindrande för arbetet. 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.

Studien begränsas till att undersöka den politiska uppgiften. Denna uppgift studeras dock i relation till både den professionella och den administrativa nivån.

Samordning som drivkraft

Det primära i försöksverksamheten är att utgå från befolkningens behov. Som ett medel för bättre behovsstyrning ska samordning mellan olika myndigheter skapas. Här definieras begreppet utifrån mina tidigare empiriska studier i Stenungsund. Det finns olika former av integrering där samordning utgör en av dessa⁹. Integrering kan beskrivas på tre nivåer. Den första nivån handlar om individer lokalt, det vill säga på operativ nivå, där samarbete sker mellan socialsekreterare, arbetsterapeuter, läkare, sjuksköterskor, sjukgymnaster samt handläggare från försäkringskassan, arbetsmarknadsinstitut och arbetsförmedlingen m.fl. Denna typ av integrering benämns ”samarbete runt individer”. Nästa nivå är arbetsledare och chefer, det vill säga på ledningsnivå. Arbetsledare har olika funktion hos olika myndigheter; i kommunen kan det vara chefen för individ- och familjeomsorgen, hos landstinget chefen för arbetsterapeuten, chefsöverläkare på vårdcentralen eller ansvarig läkare på sjukhuset samt på försäkringskassan och arbetsförmedlingen chefen där. Denna typ av integrering benämns ”samverkan mellan enheter”. Den tredje nivån av integrering sker mellan myndigheterna landstinget, kommunen och försäkringskassan, det vill säga på politisk nivå. Dessa aktörer lägger pengarna i en gemensam budget för att skapa ett effektivt resursutnyttjande. Denna typ av integrering benämns ”finansiell samordning mellan olika myndigheter”. Samordning behöver inte med nödvändighet

⁸ Kouzes, J., & Mico, P., 1979

⁹ Fridolf, M. 1996

handla om finansiell sådan utan politisk samordning kan ske utan att aktörerna samfinansierar sina verksamheter. Samordning mellan myndigheter kan, men behöver inte, leda till sammanslagning av olika verksamheter inom en gemensam organisation. Det senare kan också innebära att verksamhet överförs från en myndighet till en annan, vilket skett genom ädelreformen och i psykiatrireformen. Det kan också innebära att flera verksamheter inom en huvudman slås ihop, till exempel att äldreomsorg och handikappomsorg integreras inom samma enhet. Samtliga dessa nivåer av integrering beskriver begreppet i ett organisatoriskt perspektiv. Försöken i denna rapport med integrering genom samordning mellan olika myndigheter omfattar både politisk och finansiell samordning, samverkan mellan enheter och samarbete mellan olika handläggare.

Integrering kan avse både processen, den aktivitet som leder fram till en mer integrerad struktur, och själva resultatet, en integrerad struktur¹⁰. Integrering kan också diskuteras utifrån grader, med olika intensitet i engagemang och styrka. Går det att tala om integrering till exempel då samverkan mellan olika enheter sker endast en gång per år eller ännu mer sällan? Går det att tala om integrering när det sker ett erfarenhetsutbyte mellan olika enheter? Integrering kan dessutom diskuteras med avseende på omfattning: till exempel hur många som samarbetar runt individer, hur många enheter som samverkar och hur många myndigheter som samordnas. Kan integrering ske på olika nivåer, det vill säga på operativ, lednings- eller politisk nivå mer eller mindre oberoende av varandra? Ett sätt att försöka värdera dessa ord eller begrepp är att studera deras styrka. Fyra begrepp diskuteras utifrån styrka: samverkan, samordning, samarbete och samsyn¹¹. Dessa begrepp kan både beskriva processen, dvs. den aktivitet som pågår och som skapar en ökad integrering, och själva resultatet, dvs. en integrerad struktur. Först beskrivs begreppen i förhållande till processen och värderas på en subjektiv skala efter hur hög styrkegraden är, och sedan efter själva resultatet.

Samverkan innebär ett gemensamt handlande och betyder att verka tillsammans. Vid samverkan bibehåller organisationerna sina ursprungsmål¹². Att samverka kan mycket väl innebära ett parallellt agerande. I grupperna sker ingen omfördelning av resurser eller förändring av respektive organisations mål och resultat. Syftet med samverkan är ofta att göra gemensamma prioriteringar men utan att förändra eller omfördela mellan organisationer. Samordning kan enkelt översättas med att ordna tillsammans och innebär just det; att ordna sina verksamheter eller arbetsuppgifter tillsammans. Det kan betyda att aktörer skapar ett gemensamt arrangemang. Försöksverksamheten med finansiell samordning – SOCSAM - är ett bra exempel på när resurserna läggs i gemensam påse, när gemensamma prioriteringar och mål sker samt när mobilisering av resurser görs. Samordning kan jämföras med partnerskap, där aktörerna bestämmer sig för att tillsammans utföra olika

¹⁰ Sjöstrand, S-E., 1977.

¹¹ Fridolf, M., 1999a.

¹² Rogers, D., & Whetten, D.A., 1981.

uppgifter. Det förutsätter att det finns gemensamma regler och att mål utformas gemensamt¹³. Men enbart genom samordning kan inte samarbete åstadkommas utan det krävs även en långsiktighet och förändringar av attityder.

Att samarbeta är än starkare och innebär på sikt att också värderingarna förändras. Samarbete sker med varierande intensitet. Samarbetet kan betraktas som olika nivåer av medvetenhet. På den första nivån finns endast medvetenheten, på den andra utbyts erfarenheter, på den tredje koordineras arbete och på den sista arbetar aktörerna ihop i team¹⁴. Ett gemensamt lärande kräver att det finns gemensamma värderingar och en samsyn samt att aktörerna är överens om vad som ska åstadkommas. Det innebär ofta att åsikter ”stöts och blöts” mot varandra samt att aktörerna tillåter ett ifrågasättande av varandras kompetens¹⁵.

Att samarbeta tar tid och kräver förändring. Vid en förstagsförändring (firstorder change) förändras handlingar, men inte attityder och värderingar¹⁶. Vid en andragsförändring (secondorder change) förändras både handlingar samt attityder och värderingar. Forskningen visar att det behövs betydande kraft och ett ihärdigt arbete för att åstadkomma andra gradens förändringar.¹⁷ Men ett långtgående samarbete kräver ett gemensamt lärande, där också attityder och värderingar påverkas¹⁸. Detta tar tid och kan inte ske över en natt. Andra gradens förändring benämns samsyn, vilket innebär att gemensamma uppfattningar och attityder skapas¹⁹. I denna rapport kommer politikernas betydelse för att skapa samsyn att diskuteras

Den politiska processen

En central fråga är hur den politiska processen ska organiseras, så att folkets och politikernas vilja slår igenom²⁰. Vad är politik? I litteraturen kan man finna fyra definitioner av politikbegreppet; en institutionell, en funktionell, en innehållslig samt en processorienterad definition²¹. Den första, en institutionell definition, innebär att politik är det som politiker gör inom de politiskt styrda organisationerna²². 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

¹³ Rogers, D., & Whetten, D.A., 1981.

¹⁴ Bokelund, A., 1995.

¹⁵ Fridolf, M., 1998.

¹⁶ Senge, P., 1994.

¹⁷ Senge, P., 1994, Nilsson, V., 1999.

¹⁸ Fridolf, M., 1998.

¹⁹ Fridolf, M., 1999.

²⁰ Strömberg, L. & Westerståhl, J. 1983.

²¹ Lundqvist, L., 1993.

²² Weber, M., 1977.

då en funktionell styrelseform, en form att utöva makt och auktoritet genom²³. 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 resurser²⁴. 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 problem²⁵. De fyra definitionerna utesluter inte utan kompletterar varandra. När jag ska studera hur politisk styrning sker vid integrering kommer jag att utgå från den innehållsliga definitionen, eftersom det i försöksverksamheten betonas att politisk styrning är att definiera behov och problem.

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

Politikerrollens betydelse

Politikernas syn på sin egen roll kan diskuteras utifrån två olika rollbegrepp. Den första definitionen handlar om vilken påverkan innehavaren av en roll

²³ Weber, M., 1977.

²⁴ Montin, S., 1996.

²⁵ Fischer, F., 1990.

faktiskt har genom att rollen har en viss status²⁶. Innehavandet av rollen är förknippad med rättigheter och plikter. Rollens status är knuten till en position och återger därför **ett strukturperspektiv**. En stor del av denna forskning har skett inom statsvetenskapen. Politikerrollen kan också beskrivas utifrån ett **aktörperspektiv** och olika sätt att utöva rollen på. Aktörsforskningen har fokuserat på ledare och egenskaper men har på senare tid inriktats mot forskning om beteende²⁷. Inom psykologin, pedagogiken, sociologin och organisationsforskningen finns flera olika studier. Det saknas idag väsentligen forskning om aktör och strukturperspektivet kombinerat när det gäller politikerns position och deras egenskaper och beteenden. Fokus i denna studie har varit både struktur och aktörperspektivet. Politikerrollerna har tydliggjorts utifrån de normer och förväntningar som finns kopplat till en viss roll. För att närma sig aktörperspektivet har normer som inte är att hänföra till rollens position värderats, såsom personliga förväntningar på uppdraget. Olika politikerns egenskaper behandlas dock inte i studien. Både strukturer, förväntningar som finns till en viss uppgift och personliga förväntningar analyseras för att värdera politikerns inflytande²⁸.

Syfte, metod och avgränsningar

Denna rapport bygger på intervjuer med politiker vid starten av försöksverksamheten SOCSAM och intervjuer inför försöksverksamhetens slututvärdering 2001. Tidsrymden varierar. Det skiljer mellan två och sex år mellan intervjutillfälle ett och två. Den första studien finns dokumenterad i en underlagsrapport till utvärderingen²⁹. I ett av områdena finns dessutom flera underlagsrapporter mellan åren 1994 -1998³⁰. Studien handlar dels om politikerns roll och hur de skapar politik, dels inflytande över politikerns ansvarsområde.

En viktig del i utvärderingen av politikerns rollen förefaller vara att studera hur den politiska styrningen bidrar till integrering mellan myndigheter utifrån individernas behov. Vilken betydelse har politikerna för integrering? Eftersom försöksområdena skiljer sig åt är det särskilt intressant att studera om olika former av integrering kan förklaras med skillnader och likheter i politisk organisering. Intressant är också att studera politikerns betydelse för integrering i de olika försöksområdena samt om eventuella variationer kan förklaras av olika upplägg på försöken.

²⁶ Brox, O. , 1991, Bojer, H., 1993.

²⁷ Blom, A., 1996

²⁸ March, J., & Olsen, J., Scott, R., 1995

²⁹ Fridolf, M., 1998.

³⁰ Fridolf, M., 1995 , Fridolf, M., 1997.

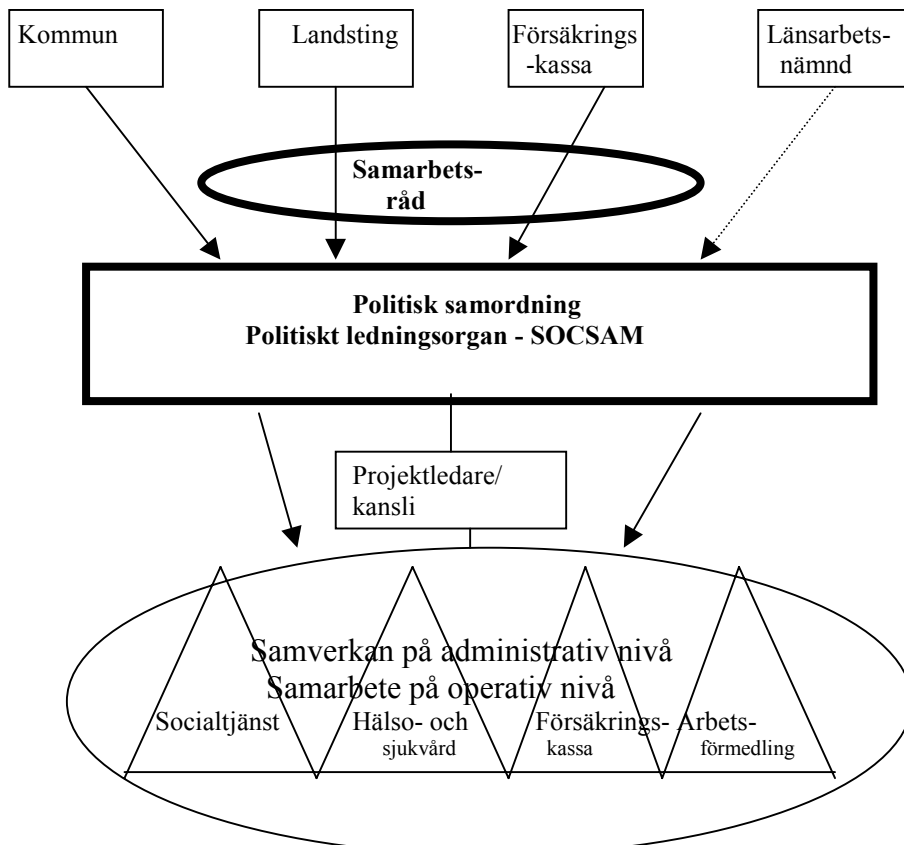
Huvudfrågorna är :

- ❖ Vilken syn på politikeruppdraget präglar försöken och hur har politikerrollen utvecklats?
- ❖ Hur skapas politik i försöken?
- ❖ Vilken inflytande har politikerna?

Studien har inledningsvis varit styrd av ett antal formulerade frågeställningar, men uppgiften har också varit att närma sig politikeruppdraget mer förutsättningslöst. Intervjuguide presenteras i bilaga 1. Studien inriktas mot fyra grundläggande organiseringsfunktioner – behovsdefiniering, behovsprioritering, resursmobilisering (genomförande) samt uppföljning och utvärdering.

Denna studie avgränsas som tidigare nämnts till att gälla den politiska uppgiften. Den behandlar dessutom enbart den politiska ledningsnivån i försöket. Den återger inte uppfattningar från huvudmännens förtroendevalda i fullmäktige och styrelser. I nedanstående figur återges denna bild över den totala försöksverksamheten och av vilka aktörer som berörs. I andra studier i den totala utvärderingen av SOCSAM finns andra politiska organs ”bild” av försöket. Då dessa studier ännu inte finns tillgängliga kan inga jämförelser ske. Särskilt intressant är den enkät som huvudmännens politiker besvarar under våren 2001. Den bearbetas och analyseras av Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen.

Figur 1. En beskrivning av SOCSAM. Det områden som är markerade med fetstil studeras i denna rapport.



Eftersom en process – politisk organisering - studeras är det svårt att finna naturlagsliknande samband som kan översättas i teorier. Det är inte lätt att hävda att fenomenet organisering existerar oberoende av oss människor. Lämpligare i denna studie är att betrakta organisering som mönster som inte kan mätas med objektiva mätmetoder³¹. Det är kunskapen om vad som händer och betydelsen hos människorna som står i fokus. Valet att arbeta med en problembaserad metod blir naturligt, eftersom det centrala i studien mer är processen än själva resultatet³². 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 verklighet³³. 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. Strukturingsgraden 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 formulerade³⁴.

I samband med intervjuer om förväntningar och önskemål finns det en risk att den svarande svarar så som han eller hon tror sig ”böra” 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.

Underlaget för den empiriska studien utgörs av intervjuer (besöksintervjuer) samt en enkät om politikeruppdraget. I studien har också olika dokument studerats, framför allt verksamhetsplan och bokslut. Ytterligare en avgränsning har skett i antalet intervjuer. Vid intervjutillfälle två har enbart ordinarie ledamöter intervjuats. Motivet är två, dels tidsaspekten för den centrala utvärderingen, dels en bedömning av att underlaget med ca 10 intervjuer i varje område utgör en tillräcklig grund för att beskriva processer. Samtliga intervjuer vid båda intervjutillfällena har spelats in på band. För att öka tillförlitligheten har en återföring genomförts i områdena. Vid återföringen har vid det andra intervjutillfället också ersättare deltagit trots att de inte blivit intervjuade. 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 Hyllie och Laholm intervjuades individuellt under augusti till och med september 1998. Intervjuer genomfördes sedan enbart i Laholm under februari 2001 (2 ½ år mellan intervjutillfällena). Hyllie kom-

³¹ Jmf Berger, P & Luckmann, T., 1967.

³² Jmf Merriam, S., 1994.

³³ Patton, M.Q., 1980.

³⁴ Starrin, B., & Renck, B., 1996.

mer inte att behandlas i denna rapport. I Haninge intervjuades de förtroendevalda under november 1998 och februari 2001 (drygt 2 år mellan intervjutillfällena). I Stenungsund intervjuades politikerna i augusti och september 1994, mars och april 1997 samt november och december 2000. 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. Vid det första intervjutillfället intervjuades inte samarbetsråd eller länsarbetsnämndsrepresentanter i samtliga områden. I den andra intervjuomgången intervjuades samtliga ordinarie förutom i Laholm där en representant för varje huvudman ingår i samarbetsrådet. I tabell 1 redovisas aktuella antal personer i ledningen av försöken 2000. Förändringar har skett sedan starten; bl.a. är det flera områden där inte länsarbetsnämnden eller ett samarbetsråd ingår.

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

Område	Ledningsorgan	Länsarbetsnämnd	Samarbetsråd	Total
Stenungsund	11 (4)	1 (1)	3 (3)	26
Grästorp	7 (7)	1 (1)	3 (3)	22
Hisingen	9 (6)	1 (1)	-	18
Finspång	9 (9)	1 (1)	4 (4)	28
Gotland	6 (-)	-	-	6
Laholm	9 (9)	1 (1)	3 (7+10)	40
Haninge	9 (9)	1 (1)	-	20
Total	57 (50)	6 (6)	13 (27)	159

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 vid det andra intervjutillfället. 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 vid det andra tillfället. På Gotland intervjuades sex ledamöter i SOCSAM-nämnden och fyra ordförande i vårdnämnderna vid det första intervjutillfället samt sex ledamöter i SOCSAM-nämnden vid det andra. I Grästorp intervjuades 12 av 14 ledamöter i Grästorpsnämnden vid det första intervjutillfället och sju av 14 ledamöter vid det andra. Dessutom intervjuades

des sex representanter från samarbetsrådet vid det första intervjutillfället och tre vid det andra. Vid det andra intervjutillfället intervjuades också 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 vid båda tillfällena två tjänstemän från länsarbetsnämnden som adjungerats till nämnden. I Finspång intervjuades 18 ledamöter i Finspångsnämnden samt två representanter från länsarbetsnämnden vid det första intervjutillfället samt nio ledamöter och en representant från länsarbetsnämnden vid det andra intervjutillfället. Tillkommer gör Stenungsunds försöket där 18 ledamöter i beställarförbundet och sex ledamöter i samarbetsrådet intervjuades vid två tillfällen i den lokala utvärderingen (1994 och 1997). Vid det tredje intervjutillfälle intervjuades 11 ledamöter av 15 ledamöter i beställarförbundet samt tre ledamöter i samarbetsrådet och en representant från länsarbetsnämnden.

Totalt intervjuades 115 personer i den första intervjuomgången. I den andra intervjuomgången intervjuades 74 personer.

Vid intervjuerna har frågor ställts angående syn på politikeruppdraget och hur politik avses skapas, om motiv och förberedelse till försöksverksamheten, politikernas uppgift, kunskap om befolkningens behov, kontakter med medborgare, verksamhet, relationer, förväntningar och information samt om det finns osäkerhet och kritiska punkter. De intervjuade har fått avsluta med att göra en sammanfattande bedömning av förändringen av politikerrollen efter att ha beskrivit tidigare politikerroll. De 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. För presentation av intervjuguide se bilaga 2.

Intervjuerna har kompletterats med en enkät med fasta svarsalternativ, se bilaga 3. Enkäten har tagits fram inom ramen för CEFOS projekt interorganisatorisk integrering och används också i andra studier. Den syftar till att få fram ett underlag där muntliga uppgifter kan stämmas av. Enkäten används också av Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen som skickat ut den till huvudmännens politiker.

Samtliga personer, ordinarie och ersättare, har givits tillfälle att svara på enkäten. I enkätsammanställningen kommer inte länsarbetsnämndens och samarbetsrådets representanter att redovisas. De kommer att kommenteras i löpande text då underlaget för denna grupp är allt för litet för att redovisas i tabeller.

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 det 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 och för att stämma av olika utsagor beträffande synpunkter om integrering. Varje försöksområde skiljer sig dessutom åt både geografiskt, storleksmässigt och organisatoriskt. Det viktigaste skälet till att enkäten inte används i underlaget som en jämförelse mellan områdena är att politikernas roller varierar mellan de olika försöksområdena. Vad gäller politikerrollen och dess innehåll bör varje försök bedömas utifrån varje enskilt upplägg. Varje försöksområde är i sig unikt och kan enbart utvärderas mot sig själv.

Disposition

Rapporten är disponerad på följande sätt. I kapitel två beskrivs SOCSAM på den parlamentariska arenan, hur flera olika politiska nivåer förenas, försöken som politisk handlingskraft och medborgarstyre. Här återges också tidigare ambitioner med försöket i jämförelse med hur det är idag. I det tredje kapitlet skildras 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 fyra redovisas politikernas syn på hur politisk organisering genom behovsidentifiering, prioritering, resursmobilisering och utvärdering. I kapitel fem beskrivs deras syn på försöksverksamheten och dess utveckling. Här diskuteras tidens betydelse i försöket, vikten av att samverka över organisationsgränser samt central och lokal styrning. I rapportens avslutande kapitel 6 återknuts till de inledande frågeställningarna om politikernas betydelse för integrering. Deras rollutövande diskuteras liksom hur de skapar politik. Teoretiska aspekter diskuteras.

SOCSAM på olika demokratiska arenor

I detta kapitel kommer SOCSAM som demokratiskt försök att diskuteras. Först beskrivs olika arenor i vårt demokratiska system. De olika försöken relateras till dessa arenor också med förändringar över tid. Att de verkar på flera demokratiska nivåer behandlas liksom att försöket i sig beskrivs som politik. Kapitlet avslutas med en redogörelse för försökens fokus på handlingskraft och medborgarstyre.

Att förena flera demokratiska nivåer

SOCSAM-försöket har bildats i syfte att skapa välfärdsvinster både för enskilda och för det allmänna. Men det har också varit en avsikt att pröva nya politiska styrformer³⁵. Hur dessa utvecklas skiljer sig åt i områdena. Låholm, 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. 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. I SOCSAM-försöken möts företrädare från de tre nivåerna i ett gemensamt ledningsorgan.

För att definiera politikerrollen tas fasta på en beskrivning av rollen i ett arenaperspektiv. Fyra arenor för politiker definieras: parti-, väljar- och implementeringsarenan samt den parlamentariska arenan³⁶. Synen på dessa arenor påverkas av synen på politik. Arenadiskussionen har fokuserats på en institutionell definition av politik. Synen på politik innebär vid denna defi-

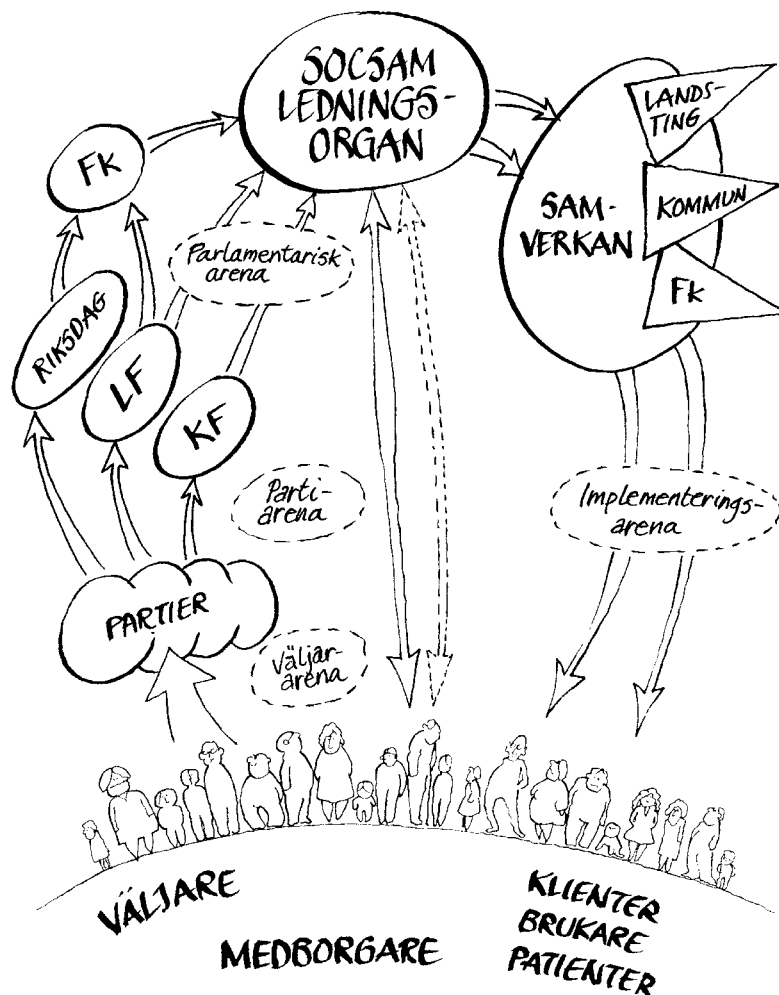
³⁵ Prop. 1993/94:205.

³⁶ Sjöblom 1970 och Hadenius 1981

inition är lyfta fram de politiska institutionerna och vad politikerna gör. 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. Det institutionella fokuseras och de politiska institutionernas sammanhållande kraft. I en processinriktad definition av politik fokuseras också de politiska institutionerna men kompromisser och acceptabla lösningar sker också med andra parter såsom näringsliv, andra kommuner, andra länder och olika intressen i samhälle. Förhandlingspolitik är centralt. Partierna blir mera av en lobbyorganisation och medborgarsammanslutningar fokuseras på väljararenan. De parlamentariska besluten fattas efter förhandlingar och kompromisser med andra parter. En funktionell definition av politik påminner av det institutionella men har mera karaktären av att fokusera maktstrukturer i samhället.

Om politik istället definieras som en innehållsmässig handlar politik där politikens innehåll och prioriteringar av behov fokuseras. Vid denna definition tydliggörs partiernas viktiga roll att identifiera behov. På väljararenan tydliggöra de mera deltagardemokratiska inslagen och kontakten med medborgare finns inte enbart vid valen. Diskussionen om partiets andel av rösterna är mindre centralt utan här fokuseras deltagandet och det kommunikativa. Vid en innehållsmässig definition av politik handlar den parlamentariska arenan om att öppna för att flera aktörer utövar ett inflytande över politiken innehåll. Medborgare, politiker, anställda, brukare, intresseorganisation m.fl. deltar i denna process. På implementeringsarenan är man inte fokuserad uppifrån och ner d.v.s. hur medborgare, brukare och de med offentlig försörjning får del av de beslut som fattas på den parlamentariska arenan utan underifrån och upp d.v.s. hur medborgare ska kunna påverka de politiska beslut som de påverkas av. I figur 1 beskrivs SOCSAM på de olika arenorna.

Figur 1. SOCSAM-försöken i ett arenaperspektiv



SOCSAM: s ledningsorgan är indirekt valt och en ny aktör på den parlamentariska respektive på implementeringsarenan men med mycket olika uppläggnings i områdena. I samtliga försök sker aktivitet på implementeringsarenan för att på olika sätt verka för att resurser samlas kring 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. Grästorps och Låhols fokuserar på befolkningen i vid bemärkelse. Finspång och Stenungsund har en tydlig inriktning mot att som ledningsorgan aktivera sig för den befolkning som har behov av det offentligas stöd. Härvidlag har Stenungsund ändrat inriktning då de i inledningen av försöket hade ett befolkningsperspektiv i mer vid bemärkelse. Hisingen, Haninge och Gotland verkar

framförallt på implementeringsarenan för att stimulera verksamheterna till att samverka. I de sistnämnda tre områdena är aktiviteten på den parlamentariska arenan mer kopplad till dialogen med huvudmännen.

I de områden där medborgarperspektivet är i fokus påverkas partiarenan, framförallt den lokala demokratiska nivån – kommunen. Diskussionen blir där 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 fokus mer på kommunens ansvar samt på budget och ekonomi samt att hålla samman partiet. Relationen på väljararenan är tydlig i samtliga områden att skapa en större delaktighet mellan valen och fokus är på ett ökat deltagande. Särskilt tydligt är detta i de kommuner som har med hela befolkningen med medborgarfokus. Medborgarkontor, mässor, besök, paneler, öppna sammanträden mm. utgör olika former att möta väljarna och öka deras inflytande över politiken.

I samtliga områden har SOCSAM som företeelse har blivit politik i sig, vilket det också argumenteras för. Det är tydligast i storstadsområdena att SOCSAM är en fråga för hela Sverige samt att en aktiv diskussion sker i de politiska partierna både lokalt och centralt. En stor del av de lokala politikernas tid åtgår till att partipolitiskt argumentera för SOCSAM hos centrala politiska beslutsfattare. Det gäller samtliga lokala områden. Dessutom har de aktuella försöksområdena blivit hela länets försök, såsom Finspång i Östergötland, Laholm i Halland, Haninge i Stockholm samt Stenungsund, Hisingen i Göteborg och Grästorp i Västra Götaland. De regionala organen följer och stödjer försöken politiskt i syfte att förändra och utveckla välfärden. Det gäller både landstinget och försäkringskassan. Länsarbetsnämnden deltar inte fullt ut i försöksverksamheten. I varje område finns ett hängavtal med ledningsorganet. Nämndens inställning till försöket skiljer sig också mellan områdena.

Den nya aktören

Försöken skiljer sig åt. Genensamt har de att skapa samverkan och samarbete mellan de olika aktörer som verkar på implementeringsarenan. Samtliga försök beskriver att samarbete mellan handläggare måste få utvecklas underifrån, men även här är fokus olika. 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 fokus 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 skev med utförarna. Finspång och Laholm anser att avtalen är det bästa forumet för att kunna skapa dialog, för då ges beställarförbundet en möjlighet att ta del i verksamheterna och verksamheterna får del av hur beställarförbundet prioriterar.

I 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 samverka mellan enheter och ledare. I bilaga 1 presenteras de olika försöken.

Försöket på Hisingen i Göteborg

Politikerna i Deltanämnden på Hisingen har som uppgift att legitimera samarbete 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 procent som frigörs för att användas för samarbete. 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 arbetsmarkanden än de som har a-kassa.” (en av de intervjuade i Delta – nämnden)

Ett aktivt arbete sker nu med att brett i verksamheterna 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. Genom att den är ett politiskt valt organ blir denna roll tydligare än om den hade utgjort ett informellt styrorgan.

”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 fokuserats i två delar: arbete och hälsa. En stor förändring under senare år är att också vuxenutbildningen ingår. Nämnden ska fungera som vuxenutbildningsnämnd på Hisingen.

Försöket i Haninge

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.

Politikerna har tillsammans med chefer och personal tidigt prioriterat vilka grupper det är viktigt att satsa på. Fokus har satts på dem som riskerar att hamna i en rundgång mellan verksamheter. 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 relaterat till medborgarna utan den rollen har de i sina andra uppdrag. Där emot ser de en vikt i att företräda den grupp som riskerar att hamna i rundgång mellan verksamhet genom att ställa frågor och vara tydlig 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 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.

Gotlandsförsöket

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. Detta har resulterat i att beslut först tas i aktuell nämnd innan frågan går vidare till SOCSAM-nämnden för att fatta 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 intervjutillfället hade försöket på Gotland lagts ned. Anledningen är, enligt de intervjuade politikerna, att de inte hade klart för sig vilket ansvar de hade. Vid en avstämning av den finansiella ramen fakturerade kommunen, som också är ansvarig för sjukvården, försäkringskassan sju miljoner kronor. Politikerna i SOCSAM-nämnden anser inte att de hade klart för sig att de, enligt SOCSAM-lagstiftningen, hade ansvar för den totala 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. Det genomfördes också en studie om folkhälsan som visade att kvinnor på norra Gotland hade sämre hälsa än andra. Utifrån denna kartläggning startade ett projekt.

Försöket i Stenungsund

Försöket i Stenungsund är det som pågått längst - sedan 1994. Aktörerna där har idag en finansiell ram som de arbetar med att omfördela. I början av försöket hanterade de finansiella medel som ingick i ramen. När försöket omdanades under 1998 gjordes ramen om till fiktiv, dvs. inga likvida flöden mellan huvudmän och beställarförbundet. Under 1998 togs länssjukvård och regionsjukvård bort i försöket.

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. 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 med fokus på ett gemensamt arbete. 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 antalet aktiviteter fått mindre betydelse och fokus har istället riktats mot det goda i aktiviteterna. Istället för att upphandla styr politikerna i beställarförbundet genom en verksamhetsplan. Det skrivs inte kontrakt, men verksamheterna ger stöd för den verksamhetsplan som formuleras. När verksamhet ska upphandlas externt sker det via ett upphandlingsförfarande och ett kontrakt. Chefsgruppen och ansvarig från beställarförbundet träffas nu för att tillsammans diskutera verksamhetens fortlevnad.

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. Eftersom det inte skrivs kontrakt längre har beställarförbundets roll som varande den aktör som syr ihop det gemensamma tonats ned. Däremot är beställarkansliet aktiva i arbetet med att få ihop olika utförare, men instrumentet är numera dialog snarare än kontrakt.

”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 intervjuade 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 gruppers behov. De studier som genomfördes gav politikerna värdefull information om olika behovsgrupper. Studierna hjälpte också politikerna att ställa de ”rätta frågorna”.

”Benny Hjerns 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 intervjuade 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 uppfattar politikerna att äldre och barn kommit i fokus; 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.

I försökets inledning fanns det en klar aktivitet hos de förtroendevalda för 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 anhängig, 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 en beställar-/utförarmodell.

Finspångsförsöket

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 olika grupper och arbetet är mycket åldersmedvetet. Detta omformuleras sedan i 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 pris-sätta 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 en väsentlig. 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 vi 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, däremot 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 svårt att samverka med försäkringskassan och arbetsförmedlingen när det gäller denna grupp. Fokus i försöket har ändrats från yrkesverksamma till en prioritering av barn och ungdomar. Ju mer aktörerna i Finspång samverkar, desto större vikt ser de av att komma in innan

det är för sent. Samarbetet 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 mer 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 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 någon möjlighet 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. Det kommer att resultera i ett minskat politikerförakt. Politikerna anser att de partipolitiska diskussionerna är en bidragande orsak till politikerföraktet.

”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 friare diskussioner som sker, med konsensus och en gemensam vilja, bidrar enligt politikerna till ett lägre politikerförakt. Vad som nu behövs, enligt dem, är gemensamma visioner om det lokala välfärdssystemet.

Försöket i Laholm

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 alltså densamma.

Socsam-försöket behöver fullföljas med ytterligare insatser på utförarsidan.

”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)

Politikerna 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 politikerförakt 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 stark 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 i Grästorp

Grästorp är ett försök som i likhet med Finspång, Stenungsund och Laholm 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. I Grästorp arbetar de inte med beställningar och avtal. Politikern 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 fått ett 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 intervjuade i Grästorpsnämnden)

Grästorpsnämnden är tillika folkhälsoråd och arbetsmarknadsnämnd. Grästorpsnämnden är från jan. 2001 inte arbetsmarknadsnämnd. Ett större område bildar nu arbetsmarknadsnämnd och där Grästorp ingår. Grästorpsnämndens ordförande ingår som representant i den nybildade arbetsmarknadsnämnden.

Politikerna anser att detta är en stor styrka för försöket och att det har gjort att en annan kraftsamling kan ske.

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 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 intervjuade 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 fokus inriktats mot individernas behov.

Politikerna i beställarförbundet anser sig vara beställare av verksamhet och av samverkan. Verksamheten har under åren ändrat fokus mot att mer tydligt prioritera mellan olika grupper i befolkningen, och barnen är idag prioriterade. Det finns ingen partipolitik i försöket.

”Jag tror att vi kan förbättra förtroendet för politiker i framtiden genom att vi slutar att göra partipolitik av svaga gruppers 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 upplever 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 gäller mellan socialnämnd och beställarförbund. Socialnämnden i kommunen är enbart myndighetsnämnd.

SOCSAM har blivit 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 de försöken diskuteras vilka verksamheter som bör ingå i en permanent lösning. Åsikterna skiljer sig mellan områdena beroende på uppläggning av försöket. Gemensamt är dock att de anser att arbetsmarknadsmyndighetens medverkan är en nödvändighet för gruppen yrkesverksamma.

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

På Hisingen är politikerna överens om att det behövs 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 den framtida lösningen på individnivå är inom ramen för finansiell samordning skiljer sig mellan de intervjuade. Några nämner personliga försäkringar, andra personliga ombud och någon tredje tror på ett större kommunalt ansvar. Det finns en mycket tydlig ambition att förändra välfärdssystemet för medborgare som har behov av det offentligas samlade stöd. I starten av försöket fanns en inriktning mot aktiviteter för ökad sysselsättning och minskad ohälsa. Idag finns dessa aktiviteter kvar, men politikerna nämner de särskilt utsatta som den grupp Delta 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 i Deltanämnden)

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 fokuseras på implementering av ett lärande och utvärdering som underlag för förändring av välfärdssystemet.

”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 i Deltanämnden)

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 risk-

zonen”, fortsatt att vara en viktig grupp. Politikerna har fokuserat på 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. De hade i starten en inriktning på de yrkesverksamma och har så fortsatt. Arbetet var en fortsättning på finansiell samordning mellan sjukvård och socialförsäkring och har därför haft en inriktning mot ohälsa. I början diskuterades mycket hur samarbete skulle bli en del i ordinarie verksamhet. Idag blir det mer fokus på vilket resultat aktiviteterna åstadkommit och vilket ansvar som Gotlandsnämnden har. Det senare har blivit tydligt i och med nedläggningen av försöket. Under år 2000 har diskussionen om försökets resultat kommit fokus. 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 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 har fokuserat på de utsatta. 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 offentliga 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 utgör en stor del av arbetet hälsofrämjande.

Inriktningen 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 tydligare. Aktörerna arbetar åldersindelad, där barn och ungdom nu är i fokus. 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 och arbeta för att förändra synsätt. Att omfördela resurser anses fortfarande viktigt, och det ska ske genom att renodla roller. Den demokratiska dimensionen har blivit allt mer tydlig. Särskilt har accentuerats en profilering mot huvudmännen, inte primärt mot de lokala utan snarare mot de centrala.

”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 syftet 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 de som hade ett samlat behov av insatser. Idag finns ett bredare synsätt samt både förebyggande och individuella insatser också inom andra verksamheter än de 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 mycken av den kraft som lades ned på de grupper som hade det svårt.

Medborgare och 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. 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. En intressant fråga är hur de professionella förhåller sig till dessa skilda politikerroller. Denna frågeställning ingår i andra studier i utvärderingen av SOCSAM³⁷. Handlingskraften handlar inte om att inom varje organisation åstadkomma ett effektivt arbete. Ett bra arbete i en organisation behöver inte vara bra för en annan.

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. Fokus är på att stödja de professionella för att ge dessa individer ett bättre stöd. I Haninge finns en ambition att skapa

³⁷ Verksamhetsplan för utvärderingen av SOCSAM 1998.

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 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 fokus 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.

Medborgarrollen i försöket innebär att brukaren själv kan bilda sig en uppfattning inför beslut. Medborgare ska också ha lika möjlighet att ge uttryck för sin uppfattning under beslutsprocessen. Jämlikhet i besluten är centralt. I flera av försöken konstateras att andra medborgare har större inflytande än brukarna själva över hur de får stöd av det offentliga. Det avser aktörerna att ändra i försöket. På Hisingen utgår politikerna från brukarnas vardag och vilket stöd de behöver i en situation de befinner sig. De har inriktat sitt arbete mer och mer mot det förebyggande. I Haninge står folkhälсан i fokus. Det anses av vikt att lyssna på medborgarna och skapa ett större inflytande för brukare när det gäller att ta ansvar över sitt eget liv. På Gotland handlar medborgarrollen om att alla har ett "lika värde" och att de som inte har förmåga att driva fram ett stöd för sin ohälsa ska få extra stöd i detta av det offentliga. I Stenungsund finns en tydlig fokusering på brukare och dem som har det svårt. Aktörerna ser som sin roll att förmedla resurser inte bara till dem som syns och gör sin röst hörd utan också till dem som inte orkar säga sin mening. I Finspång fokuseras på brukarna i ett åldersintegrerat arbetssätt. Ambitionen är att arbeta åldersmedvetet för att ge brukare bättre hjälp och ett bättre liv. I Grästorp och Laholm är det inte bara brukarna som beställarförbunden fokuserar på utan också på medborgare mer generellt. De vänder sig till totalbefolkningen.

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. Det sektoriserade samhällssystem vi har idag har först efter ett sekel nått sin fulla kraft. Först under 60-talet har dess brister och sektoriseringens baksidor uppmärksammats. Det blev tydligt i och med socialtjänstlagens tillkomst. Att denna försöksverksamhet skulle få genomslag på i snitt tre till fyra år verkar i detta perspektiv orimligt.

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, förortskommuner osv. vilket också påverkar förutsättningarna för och synen på framgång. Dessutom finns i områdena olika kultur och traditioner som utvecklats under lång tid. Det talas om Stenungsundsandan, Göteborgsklimatet, Haningetraditionen, Laholmsandan m.m. Detta är svårt att ta på och definieras ofta, enligt flera av de intervjuade, som 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 innefattar sig är om det spelar någon roll för det faktiska samarbetet mellan professionella om vilken uppläggningsform försöken har.

Tabell 2. Sammanställning av försöksverksamheten när det gäller finansiering, idé, uppläggnig, 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
Styrning	Stödjer projekt - ansökan om projekt-medel	Beställare utifrån verksamhetsplan	Stödjer projekt - finansiering av respektive verksamhet	Beställare -/utförar-modell med kontrakt	Beställare utifrån verksamhetsplan (tidigare kontrakt)	Stödjer projekt - finansiering av respektive verksamhet	Beställare -/utförar-modell med kontrakt
Personunion	Ja, behövs för att politiker ska vara utförare av samverkan	Ja, en fördel för att kunna få samlat ansvar	Ja, politiker på drivare 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: ålder-sin-riktat mot 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 och rehabiliterande insatser	Politikerrollen, omfördelning genom köp och sälj	Ökad samverkan	Omfördelning av resurser genom ett förändrat arbetssätt,
Fokuserat idag	Implementeringsfokus, 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

En nygammal politikerroll

I detta kapitel ges en beskrivning av hur politikerna ser på sin uppgift, deras erfarenheter och bakgrund, vem de anser sig företräda samt hur de ser på det nya politiska ledningsorganets arbetsformer. Avslutningsvis återges något om hur politikerna uppfattar hur det är att vara politiker idag.

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)³⁸. Den yngsta personen är 26 (25) år och den äldsta 68 (71) år. Samtliga politiker har politiska uppdrag i annan styrelse eller nämnd. Flera av dem sitter också i huvudmännens styrelser. Nästan en tredjedel av politikerna representerar moderaterna och hälften socialdemokraterna. Cirka en tiondel av politikerna representerar centerpartiet samt ca en tjugondel folkpartiet och vänsterpartiet. Data kommer från de politiker som besvarat enkäten.

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 10 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 ledamöter. Partiarbetet är inte inkluderat i denna tidsangivelse utan tillkommer. De flesta menar att det är svårt att ange hur mycket tid de lägger ner på partiarbetet, beroende på om de räknar aktiv eller passiv tid.

³⁸ Siffran inom parentes utgör åldersfördelningen vid starten av försöket.

Politikernas uppgift

Samtliga av de 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 verk samma förtroendevalda både i kommuner, landsting samt riksdag och regering arbetar alltför sektoriellt och ofta själva utgör en del av de olika verksamheterna. 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 av flera de demokratiska institutionerna. Dessa personer är kritiska till partiernas arbetsformer. Deras ambitioner är att förändra det politiska arbetet och de ifrågasätter de politiska institutionerna.

Den tydligaste rollen av 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 att vara befolkningsföreträdare men där har aktörerna inte samma idé om att skapa denna närhet. Deras fokus är att genom ett verksamhets- och budgetansvar omfördela resurser till de särskilt utsatta. Hisingen, Haninge och Gotland har också fokus på gruppen särskilt utsatta men tar inte i anspråk några resurser för detta. Undantaget är Hisingen som har en disponibel ram där aktörerna stödjer aktiviteter för denna grupp. På Gotland och i Haninge bygger modellen på att aktörerna kommer överens och kommer fram till finansiering. I Haninge är förutsättningen att finansieringen ska vara löst innan beställarförbundet fattar beslut. Det är på chefsnivå denna diskussion sker.

Kontaktskapande roll

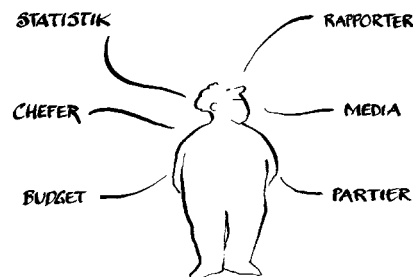
Företrädarrollen avser politikernas relation till medborgarna med uppgift att som representanter registrera behov, problem och utmaningar samt föra fram krav från medborgare och olika grupper i samhället. Det finns olika uppfattningar om hur rollen bör utövas; som förtroendeman, väljardelegat eller partiföreträdare.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

Det har växt fram en stor förändring när det gäller vem politikerna företräder i sitt uppdrag i SOCSAM-nämnden. Vid det förra intervjutillfället angav ungefär en tredjedel av de intervjuade att de förändrat sitt sätt att inhämta information på och vem de företräder.

Ungefär två femtedelar av de intervjuade ansåg sig då i sin politikerroll 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 ansåg sig företräda individer hämtade primärt sin information från olika professionella, civilt arbete och enskilda medborgare. Det har 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 genom att politikerna idag i större utsträckning företräder SOCSAM som försök i syfte att förändra för Sverige.

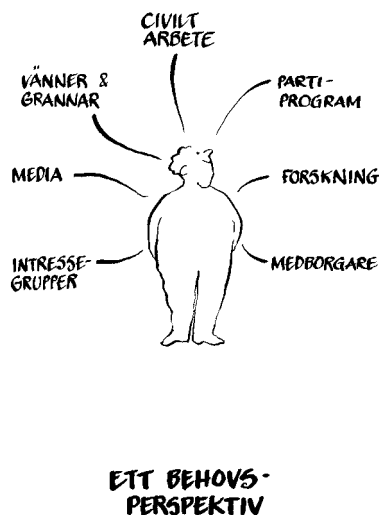
Figur 1. Att företräda organisationer och informationskällor



**ETT ORGANISATORISKT
PERSPEKTIV**

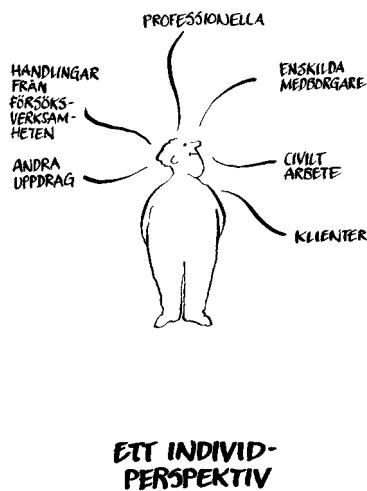
Organisationsföreträdare för försöket finns i alla områden men till största delen i Stenungsund, Laholm, Finspång, Haninge och på Hisingen. Totalt sett är det ungefär en tredjedel som företräder SOCSAM. En tredjedel företräder behovsgrupper och de finns framförallt i Stenungsund, Finspång och på Hisingen.

Figur 2. Att företräda behovsgrupper och informationskällor



Den sista tredjedelen av politikerna utgörs av företrädare för individerna, och den rollen är tydligast i Grästorps och Laholm.

Figur 3. Att företräda individer och informationskällor



I alla dessa roller finns en viktig kontaktskapande funktion i relation till olika aktörer. Dessa aktörer utgör viktiga informationskällor.

Viktiga informationskällor

Eftersom försöken har som uppgift att omfördela resurser i det lokala välfärdssystemet blir uppgiften mycket lokal och bygger på kunskaper om befolkningens behov. Politiker ser som sin uppgift att vara befolkningsföreträdare men de gör det utifrån olika utgångspunkter, i vissa områden som samverkansföreträdare i andra som behovsgruppsföreträdare. 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 minst i ett halvt år som mest i sex år beroende på försöksområde. 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 fortfarande en viktig informationskälla. Medborgare som informationskälla är av låg 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. Intressant är att studera om det skiljer sig mellan områden utifrån den tidigare diskussionen om att Grästorp och Laholm är mer extroverta och att Stenungsund tillsammans med övriga försök är mer introverta i sin ambition att omfördela resurser.

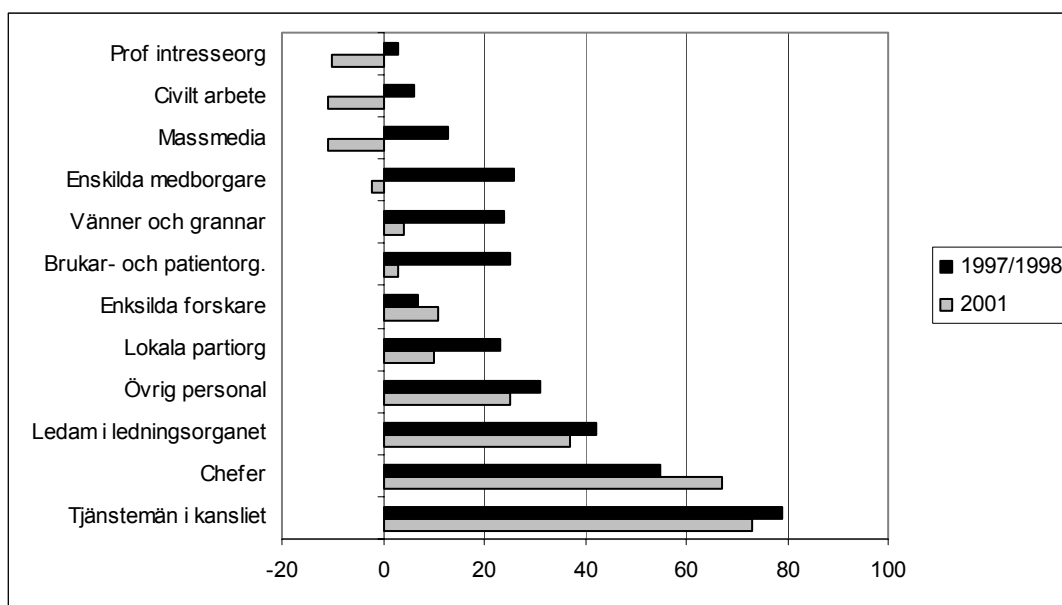


Diagram 1. Informationskällor inom ledningsorganets ansvarsområde (Balansmått, n 2001=77-75, n 1997/1998=89-82)³⁹.

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, medan siffran ligger ganska konstant i Haninge. Särskilt markant är detta i Stenungsund. Aktörerna där 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 har inte kunnat uppnås under försöket.

³⁹ Balansmått, alternativen mycket stor betydelse och ganska stor betydelse minus alternativen ganska liten betydelse och ingen betydelse.

”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 och information direkt från medborgarna. På Gotland och Hisingen har siffran medborgare som informationskälla ökat något. Politikerna 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.

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. Inte heller när det gäller professionella intresseorganisationer finns det något område som utmärker sig mer än andra. Områdena ligger genomgående ganska lågt. 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 mest har blivit partipolitik. I Finspång framkommer dessutom att politikerna har börjat med partimöten inför nämnden, men detta fyller inte någon avgörande funktion och får inte genomslag i det partipolitiska arbetet. Särskilt på Hisingen är det också tydligt att politikerna är överens om SOCSAM och om att skapa samarbete men att resultaten kommer att ge förutsättningar för olika lösningar i stöd till individerna

”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 intervjuade 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. Det har skett både i Grästorp, Laholm och på Gotland. Stenungsund befinner sig på samma nivå som tidigare. De fyra sistnämnda 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” fått ett ökat inflytande. Övrig personal har fått ett minskat. 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 förefaller vara den viktigaste informationskällan i Grästorp och Laholm. På Hisingen, i Haninge och på Gotland är personalen en mindre betydelsefull informationskälla. Det förefaller vara så att de områden som har störst ambitioner att skapa ett medborgarinflytande också är de områden där personalen är den största informationskällan.

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 ingen 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

Beställar-/utförarmodell i ny tappning

En av avsikterna med försöksverksamheter är att öka politikernas inflytande mot en mera behovsorienterad politisk styrning. Väljer områdena beställarförbundet förutsätter lagstiftaren en beställar-/utförarorgan. Samliga områden utom Gotland har en sådan styrmodell, men den har mycket olika utformning. I Laholm skriver beställarförbundet avtal med olika utförare. Nya och annorlunda arbetsformer utvecklas. Det visar sig särskilt i mötet med

verksamheten, där politikerna tycker att de är mycket tydligare genom att de gör beställningar. De har kontinuerligt en dialog med utförarna inför nya avtalsperioder. De förtroendevalda anser att dialogen med utförarna har förändrats mycket och att det har blivit ett visst motsatsförhållande till socialnämnden. Denna nämnd är också driftsnämnd.

”Vi har precis rensat för personunion i vår nämnd och i socialnämnden. 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 upphandling, 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 arbete har fått ett större innehåll och menar att genomförandet av beställningar 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 mest utpräglade beställar-/utförarmodell. 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, upphandling och kontrakt.

”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 idag tydligt 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 länssjukvården 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 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 beställar-/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 denna modell 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 idag också en huvudman – Västra Götalandregionen en beställar-/utförarorganisation.

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. Politikerna 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)

I början av försöket fattade politikerna beslut om aktiviteter utan att finansieringen var ordnad. Många hade synpunkter på detta och därför ändrades system liknade 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 konkurransutsätter verksamheterna i den mest utpräglade beställar-/utförarmodellen. Beställar-/utförarmodellen innebär att politikernas roll tydliggörs och att man kan se till olika behov hos befolkningen snarare än hos verksamheten. Gemensamt har verksamheterna att de för huvudmännens räkning beställer samordning och resurseffektivitet. Man kan också säga som de gör på Hisingen, att de är *huvudmännens utförare för samverkan utför- beställar-/utförarmodellens nya tappning*.

Tillbaka till förtroendemannen – kvinnan

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 närmat 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 avseende, och områdena är tydligast befolkningsföreträdare i bemärkelsen att föra en **dialog med medborgare**. Finspång och Stenungsund påminner om varandra i en politikerroll som klart innebär att för befolkningen **omfördela till de särskilt utsatta**.

Intervjuerna visar att beskrivningen av politikerrollen kan hänföras till en av Jörgen Westerståhls 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 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. Där finns också ett samspel mellan politiker och anställda även om det skiljer sig mellan områdena om det är med chefer eller bredare personalgrupper.

Dialogen det gemensamma

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. Hur relationen med personalen sker skiljer sig mycket mellan områdena. Olikskheterna utgörs av:

- Formen (kontrakt eller överenskommelse genom budget)
- Initiativet (från politiker, chefer eller personal)
- Ramen (för samverkan eller verksamhet)
- Uppdraget (beställare eller utförare)

Det har också blivit tydligt att områdena skiljer sig åt när det gäller relationen med befolkningen. Olikskheterna framkommer genom:

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

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 och 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, men det svårare att hänföra detta till kommuntyp.

Att bygga broar i skapandet av politik

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 lika former⁴⁰. 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 demokratisering i kommuner och landsting sedan mitten av 90-talet som särskilt som utmynnat i ett lokalt experimenterande. Många ”nya” demokratiska former har introducerats⁴¹. 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 från de andra organisationernas genom att politikerna där inte har ett formellt ansvar för budget. Det har försäkringskassans direktör. I praktiken har kassans politiker fått större betydelse under senare år⁴². Socialförsäkringsnämndernas politiker arbetar primärt med individärenden och har inget verksamhetsansvar. För försäkringskassans del har samverkansuppdraget blivit mycket tydligt i och med samverkanspropositionen⁴³.

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.

⁴⁰ Brorström, B., 1999.

⁴¹ Montin, S., 1999.

⁴² Fridolf, M., 2001.

⁴³ Prop. 1996/97:63

Formen för behovsidentifiering vidgas

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 2 redovisas politikernas uppfattning om kännedom om behov i en jämförelse mellan de två tillfällena. Åsikten om denna kännedom låg ganska högt från början med hänsyn till vilka förväntningar som fanns. Politikerna anser att denna kännedom har ökat under försöket.

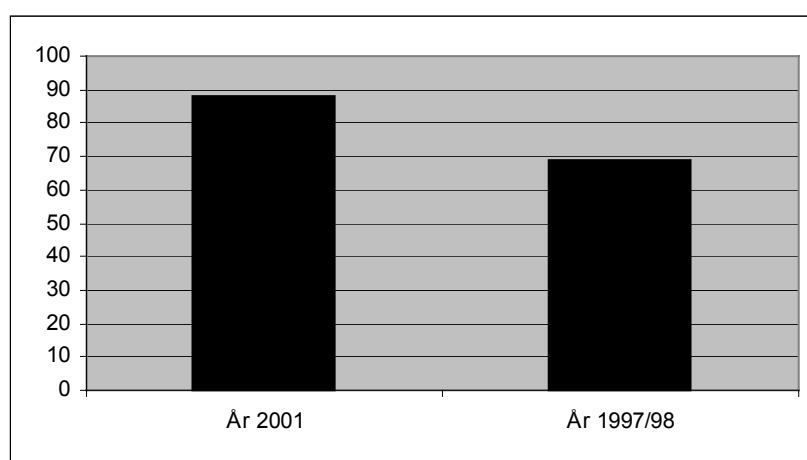


Diagram 2. Ledningsorganets allmänna kännedom om befolkningen (balansmått, n 2001= 66 n 1997/1998=89)⁴⁴.

Jämförs de olika försöksområdena är politikerna på Gotland mer kritiska till omfattningen av 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. De anger 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 var då att Laholm är en sådan liten kommun att politikerna väl ansåg sig känna befolkningen. De politiker som inte bor i kommunen uppfattar sig ha svårare att följa befolkningen. I Grästorps är situationen annorlunda genom att de som inte bor i kommunen anger att de känner väl till Grästorpsborna. Så var inte fallet vid det förra intervjutillfället.

⁴⁴ Balansmått, alternativen mycket god kännedom och ganska god kännedom minus alternativen ganska dålig kännedom och mycket dålig kännedom.

”De som inte bor i kommunen har tillfört mycken god kunskap till våra diskussioner inte minst genom att ifrågasätta. Vi som bor i kommunen blir ibland hemmablida” (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 avlövsats genom att ordentliga kartläggningar har gjorts. 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 kommun del de verkar i som politiker anser att de får vända sig till sina kollegor i försöksverksamheten för att erhålla information. När det gäller Haninge är bilden något annorlunda. Här är politikerna mer osäkra på vilka behov som finns. Samrådsorganet initierade tidigt en inventering av behovet med hjälp av arbetsgrupper. Ett arbete med att utveckla kunskaperna kring fyra behovsgrupper pågår.

När det gäller kontakterna med medborgare har de ökat i antal från föregående mättilfälle, se diagram 3. Det är fler som har daglig kontakt men skillnaden är marginell i förhållande till föregående mättilfälle.

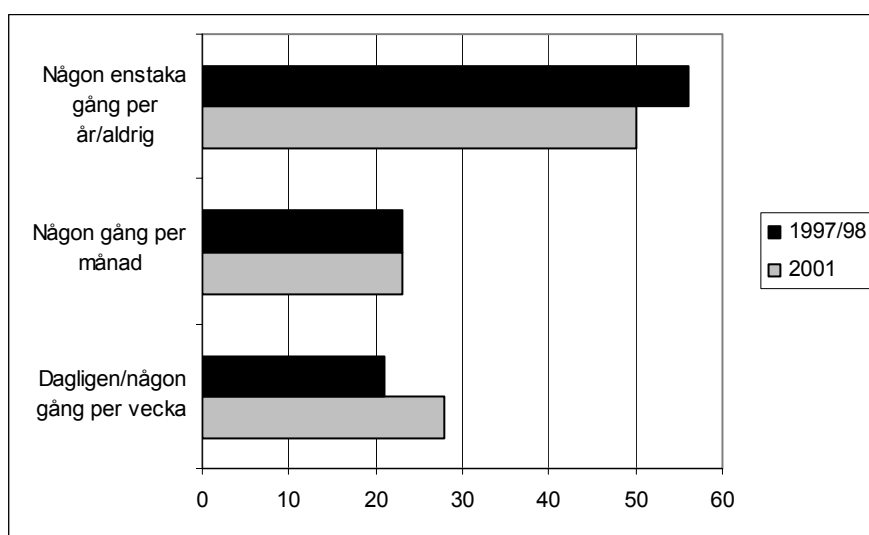


Diagram 3. Ledningsorganets kontakter med medborgarna (procent, n 2001=77, n 1997/98=91).

Den ökade medborgarkontakten har framförallt skett i Grästorp, på Gotland och i Laholm som 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 och på Hisingen 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).

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 är beskrivna på olika sätt och med olika fokus 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 att ledningsorganets ansvarsområden inte 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 Grästorp, Laholm, Finspång och Stenungsund. På Gotland, Haninge och Hisingen handlar i stället politik om vilka samarbets- och samverkansidéer som ska prioriteras för vilka grupper. Det senare gäller också för Grästorp, men där är ansvaret bredare.

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. Det har hittills varit ett stort underskott i arbetet med denna grupp trots prioriterade insatser. Idag finns ett överskott

som nu diskuteras 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 –nacke problem. Också i Grästorp genomför en ålig revidering av prioriteringar. De har under senaste året fokuserat på ekonomi för att få ordning på sin budget. Detta har enligt politikerna gett resultat. I försöket prioriterades tidigt utsatta familjer, långtidssjukskrivna och arbetslösa. Fokus är vid andra intervjutillfället mer barn och ungdomar enligt politikerna. Också i Finspång har ungdomar fokuserats det senaste året men också människor med behov av mycket offentligt stöd är en viktig grupp. Nämnden har haft flera ingående diskussioner och analyser av befolkningens behov och har omfördelat resurser till de särskilt utsatta. I försökets början prioriterades arbetslösheten, långtidssjukskrivningar och missbruk. Laholm har också fokuserat 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 på stödja 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 grupper yrkesverksamma prioriterade och de har gjort insatser för kvinnor, människor med multiproblem. Hälsofrågorna har studerats i olika perspektiv. Systsättning är en viktig påverkansfaktor, men också andra faktorer t.ex. typ av arbetsplatser och miljö påverkar.

Enligt de intervjuade i Grästorp deltar chefer vid prioriteringsdiskussioner och formulering av mål. När väl beslutet ska tas är politikerna ansvariga. Den enda partiskiljande linjen som de intervjuade beskriver är olika åsikter om huruvida projektet ska ha privata alternativ. Idag är de intervjuade också överens i den frågan oavsett politisk partifärg. 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 politikererna i Gotlandsnämnden menar att deras roll enbart är stödjande och att legitimera samverkan. Också på Hisingen är politikernas roll legitimerande. De ser sin roll 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 sak 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.

Den viktigaste frågan som politikerna lyfter fram i Finspång är arbetslösheten, därefter kommer långtidssjukskrivningar och slutligen missbruksproblem som viktiga problemområden. I Stenungsund fanns i projektets inledning en partiskiljande diskussion om huruvida de skulle uppmuntra konkur-

rens. 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 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 prioriteringar omformuleras för resursmobilisering skiljer sig deras beskrivning av vad de gör inte 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 och genom medborgaraktiviteter. Gotland har dragit tillbaka sitt initiativ att prioritera och Finspång har valt att inte integrera kommunens äldreomsorg i den finansiella samordningen.

Områdena skiljer sig mycket åt. 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 skapar 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 samverkan. Verksamhetsansvaret politiskt ligger på stadsdelsnämnder, primärvårdsnämnd, försäkringskassans styrelse och länsarbetsnämnden. På Gotland uppfattar sig politikerna också utgöra 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 skapa goda exempel på samarbete. En tydlig ambition är att låta samarbetet få växa underifrån.

När det gäller att mobilisera resurser är det annorlunda i Grästorp, Laholm, Stenungsund och Finspång. I Grästorp anser politikerna att de har ett politiskt ansvar för verksamhet och resurser samt måste på olika sätt aktivera sig för att mobilisera resurserna för de behovsgrupper de särskilt prioriterat. Det nya innebär att de inte har arbetsgivaransvaret, och därför tror de att

det kommer att utvecklas andra sätt att styra. 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 Grästorp. 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 har gemensamma avtal skrivits med flera utförare. Genom att skapa dessa avtal ges förutsättningar för att i dialog med olika utförare omfördela resurser. Tidigt försökte beställarförbundet att vid avtalskrivandet omfördela resurser, vilket ledde till motsättningar mellan beställarförbundets helhetsbild och utförarnas perspektiv.

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 Grästorp 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 relaterat 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 stämma 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 4. 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 utan snarare ökar vid samverkan. 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 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.

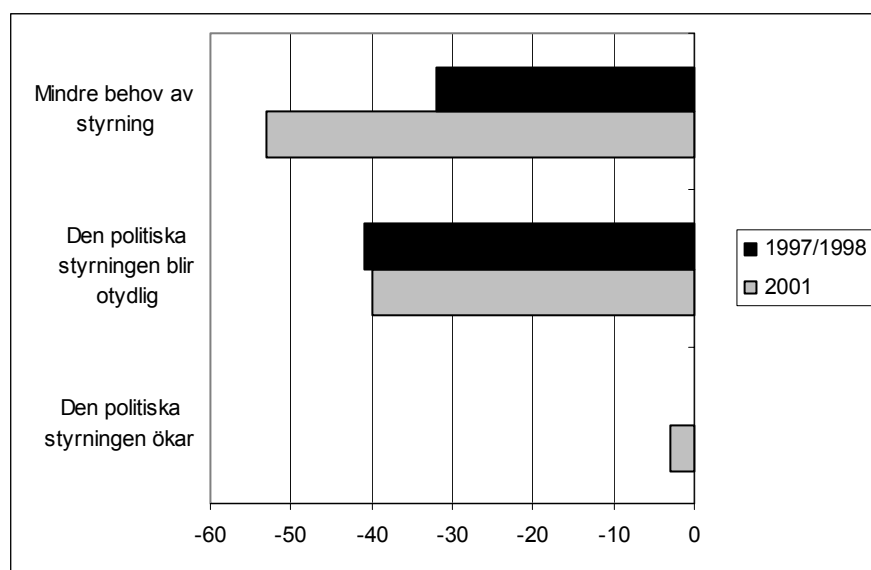


Diagram 4. Samverkan och styrning (balansmått, n 2001=66, n 1997/1998=89-86)⁴⁵.

Det viktigaste uppdraget som politikerna har är att skapa samverkan. Politikerna anser att samverkan ökat över tid. Det största motståndet finns enligt de intervjuade på mellanchefsnivå, och därför försöker politikerna på olika sätt att knyta upp denna grupp i nätverk och andra grupper. Ett annat motstånd finns hos politikerna i olika politiska organ hos huvudmännen. Där emot 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 mättilfället. Der ser också att det finns ett stort intresse av att samverka. I diagram 5 redovisas enkätsvaren om intresset av att samverka. Här framkommer att det största intresset anses finnas hos politikerna. 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 anses cheferna mindre benägna att samverka. I Laholm och på Gotland instämmer politikerna i större utsträckning i att samverkan skulle ge lojalitetskonflikter.

⁴⁵ Balansmått, alternativen instämmer helt och hållet och instämmer i stort sett minus alternativen i stort sett motsatt åsikt och helt motsatt åsikt.

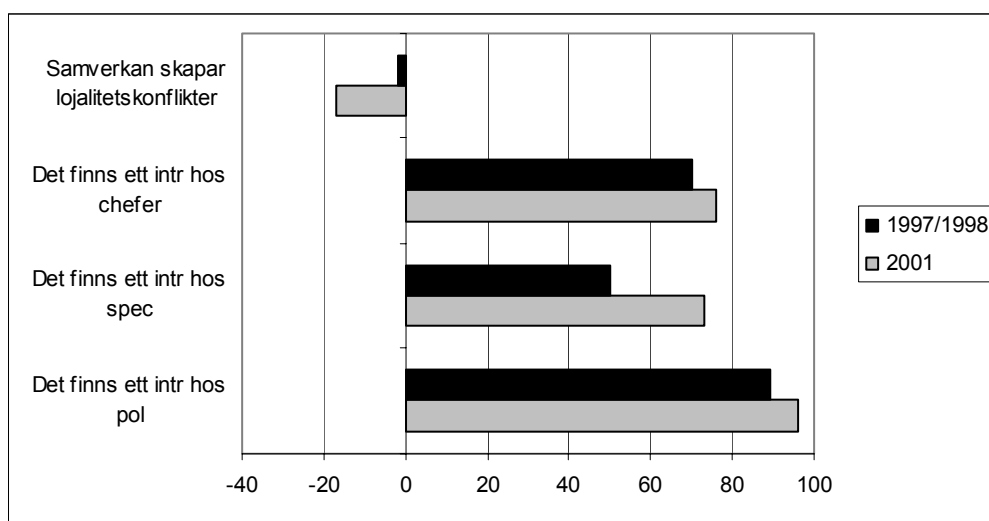


Diagram 5. Intresse av att samverka (balansmått, n 2001=79-65, n 1997/1998=92-86)⁴⁶.

Enkätsvaren visar att politikerna anser att intresset hos specialister har ökat medan chefer och politiker ligger på ungefär samma nivå vid de olika mättillfällena. Idag anser fler än hälften att de har stor möjlighet att påverka och uppfattar att de utnyttjar denna påverkansmöjlighet.

Enkätsvaren visar att intresset hos specialister har ökat medan det hos chefer och politiker ligger på ungefär samma nivå vid de olika mättillfällena. Vid förra intervjutillfället ansåg fler än hälften att de hade stora möjligheter att påverka och menade också att de utnyttjar denna påverkan. Idag är det något färre som upplever sig kunna påverka, och det största skälet är lagstiftningen inte ger någon frihet på utförarsidan. Däremot är det många fler som utnyttjar sin möjlighet att påverka att samverkan sker. I enkäten har de svarande också bedömt vilka det är som samverkar, se diagram 6. De anser att det främst handläggare, chefer samt politiska och tjänstemannaledningar. 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

⁴⁶ Balansmått, alternativet instämmer helt och hållet och instämmer i stort sett minus alternativet i stort sett motsatt åsikt och helt motsatt åsikt.

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.

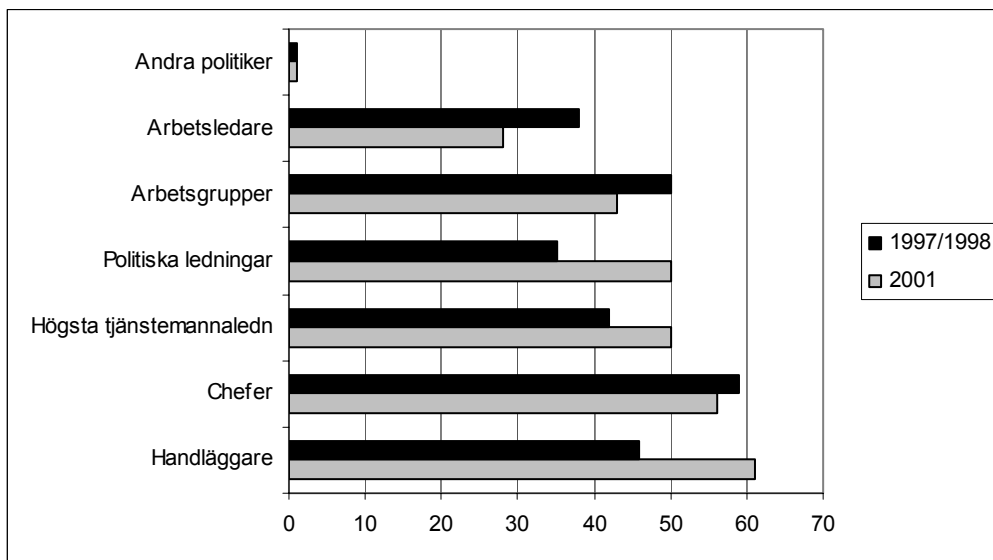


Diagram 6. Vilka är det som samverkar? (balansmått, n 2001=79-73, n 1997/1998=85-80)⁴⁷.

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 nyttjar dessa möjligheter. På Gotland och i Haninge anser man sig i mindre omfattning påverka att samverkan. Politikerna i Grästorp och på Hisingen anser i större utsträckning att de nyttjat sina möjligheter. Fortfarande finns det en potential i denna fråga genom att det fortfarande finns en stor del som inte anser att de nyttjar sin möjlighet att skapa samverkan – se diagram 7.

⁴⁷ Balansmått, alternativen mycket omfattande och ganska omfattande minus alternativen inte särskilt omfattande och inte alls omfattande.

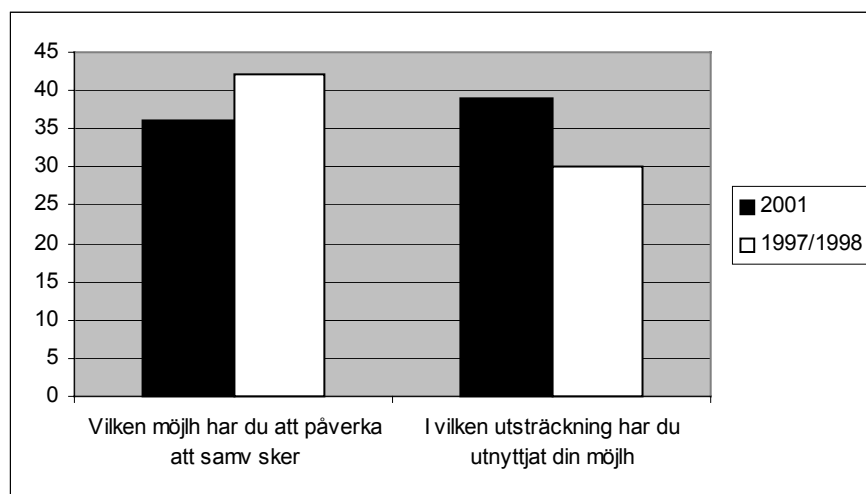


Diagram 7. Nyttjat sin möjlighet att skapa samverkan (balansmått, n 2001=78-77, n 1997/1998=92-90)⁴⁸.

Sökandet efter nyttan

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 olika insatser för olika behovsgrupper, och det finns inga kriterier som anger om verksamheter gör insatser som är till nytta för till exempel handikappade och missbrukare. Under perioden har fokus i utvärderingen gått från prestationsmått 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 beskrivningar av olika insatser. Vid det andra intervjutillfället har politikerna av två skäl fokuserat mycket på utvärdering: dels för att de ska lämna rapport till regeringen och dels för att politerna lokalt vill få kännedom om effekter. Politikerna säger att de borde tänka mer kring behovsgrupper och utvärdera mot dem. De tror att försöksverksamheten kommer att påverka detta synsätt. Avsikten är att utveckla nyttomätning istället för produktionsmätning. Det finns en rad olika aktiviteter som de intervjuade innefattar i begreppen uppföljning och utvärdering: bland annat budgetuppföljning, bokslut, enkäter och intervjuer, kvalitetssäkring samt resultatuppföljning. Flera av politikerna menar att uppföljning och

⁴⁸ Balansmått, alternativen mycket stor möjlighet och ganska stor möjlighet minus alternativen ganska liten möjlighet och mycket liten möjlighet.

utvärdering ytterst handlar om att skapa information, som i sin förlängning ska användas till något. Syftet med informationen varierar, beroende på vem som efterfrågar den. Enkäten visar att en lika stor andel anser att utvärdering är svårare vid samverkan. De svarande menar att samverkan kräver tydligare verksamhetsbeskrivningar och att kvaliteten blir bättre vid samverkan, se diagram 8.

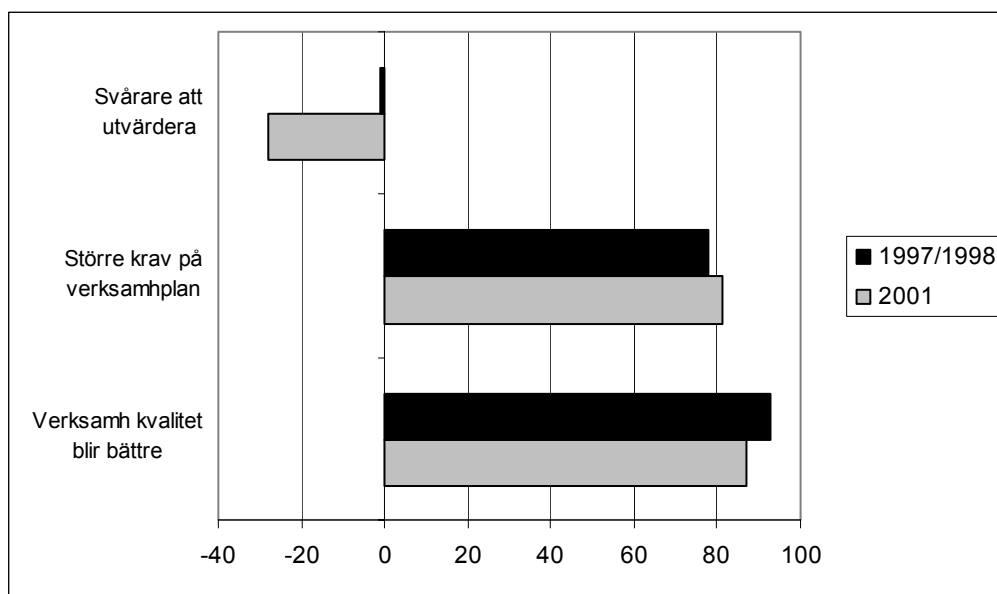


Diagram 8. Att utvärdera vid samverkan (balansmått, n 2001=79-78, n 1997/1998=93-92)⁴⁹.

Det gemensamma i områdena är att politikerna ställer större krav på utvärderingsmaterial. De börjar också bli mera kritiska till de olika organisationerna 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 9 redovisas de svarandes syn på kvalitetsgranskning.

⁴⁹Balansmått, alternativen instämmer helt och hållet och instämmer i stort sett minus alternativen i stort sett motsatt åsikt och helt motsatt åsikt.

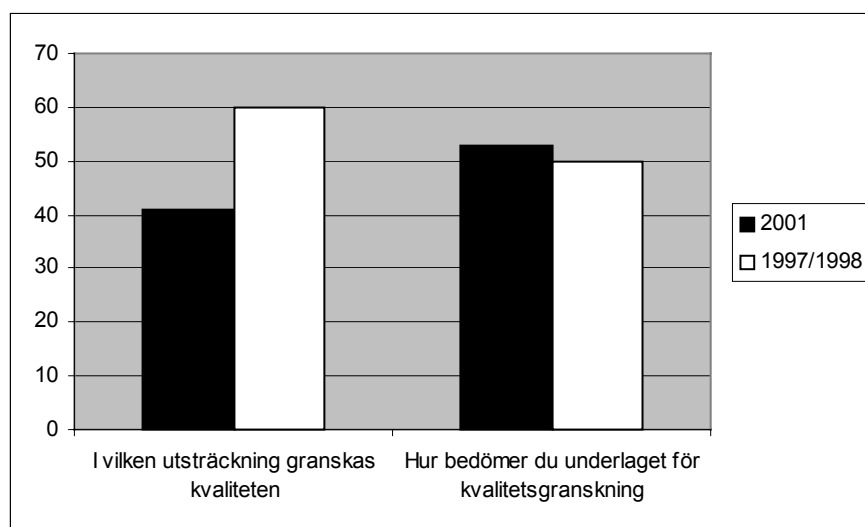


Diagram 9. Att granska kvaliteten (balansmätt, n 2001=79, n 1997/1998=75-74)⁵⁰.

Ny arena för konsensuslösningar

Politikerna har gemensamt att de på olika sätt skapar politik i det lokala välfärdssystemet. Gemensamt är också att de inte utför partipolitik 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 avlövsats 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 gemensamma former. Att utvärdera är svårt och har blivit svårare över tid.

I försöken skapas en ny arena 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. Eftersom det inte blir någon partipolitik kan försöken sägas utgöra en ny arena för konsensuslösningar.

⁵⁰ 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.

Toppen på ett isberg

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 Grästorp som i Göteborg. Hur vi utvecklat vårt försök påverkas av vår tradition och storleken på kommunen”. (En av de intervjuade på Hisingen)

Som tidigare beskrivits är försöksverksamheten ett sätt att omfördela offentliga resurser så att de som har störst behov får stöd och för att förebyggande insatser ska kunna ske. När politikerna ska beskriva SOCSAM sker det med olika fokus, och beskrivningen blir mycket kopplad till vad de avser att 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. I Laholm 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. Härigenom uppfattar inte politikerna att det inte händer särskilt mycket. Försöket handlar mycket om olika aktiviteter. På Gotland är det också en fokusering på aktiviteter samt på att stödja och utveckla dessa. I Grästorp handlar SOCSAM mycket om Grästorpskontoret som fungerar som ett medborgarkontor. I Stenungsund och på Hisingen finns också en utvärderingsfokus.

Det finns olika sätt för att lösa välfärdssystemet organisering. Ett är att som på Hisingen, i Haninge och på Gotland att frigöra resurser för den särskilt utsatta delen av befolkningen. Denna grupp har i FRISAM-utvärderingen uppskattats till fem procent av befolkningen⁵¹. 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 mo-

⁵¹ Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 2000:5.

dell, men gemensamt anser politikerna att olika modeller måste utvecklas i olika områden.

En positiv inställning

Politikerna själva har en mycket positiv inställning till försöket. De ser som sin roll att argumentera för en långsiktig överlevnad. 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 ett stort problem. Det finns ett mycket starkt produktivitetstänkande där. I två av områdena, Laholm och Haninge, framhålls starkare de 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. I Laholm har denna med maktstrukturer att göra. Här 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. Den kritik som har framförts av SOCSAM-områdena mot påståendet att de politiska ledningarna och andra politiker inte samverkar överensstämmer med den bild samarbetsrådet har. De ser att ledningarna samverkar i stor utsträckning. 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 är mer tveksamma till graden av positiv inställning. Politikerna i samarbetsrådet anser också att de har god kännedom om behov. De har många fler kontakter med medborgarna än politikerna i beställarförbundet har och ibland också i frågor som berör beställarförbundet. Politikerna försöker då bolla frågorna dit de hör hemma. De som sitter i samarbetsråden är ledande politiker från huvudmännen som i sitt dagliga jobb har kontakter med medborgarna. Samarbetsrådet ser i större utsträckning än övriga intervjuade en svårighet att styra och leda samt kontrollera verksamheten vid samverkan. I djupintervjuerna vittnar politikerna om att denna åsikt avtar ju mer insyn de får i beställarförbundets verksamhet. Också samarbetsrådet instämmer i att de positiva effekterna överväger vid samverkan. Ingen i samarbetsrådet vill lägga ner försöket. Däremot framför de att det finns andra politiker i fullmäktige och styrelser som ser skeptiskt på försöket.

Länsarbetsnämndens inställning till försöket är också positiv med ett område undantaget. Nämndens politiker 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 i en gemensam påse. De anser att deras

resurser enbart ska användas till arbetsmarknadsstimulerande åtgärder. I ett av områdena är länsarbetsnämnden negativ till samverkan. I ett av försöken har länsarbetsnämnden inte intervjuats. Nämndens åsikt har inte förändrats mellan de två mättillfällena med undantag från det område där politikerna är negativa.

Vilket ansvar finns i SOCSAM?

Att vara en egen juridisk enhet anses som en styrka i försöket. Det uppfattas ge en långsiktighet och betyda att inte någon part under pågående period kan gå in och ändra. Flera vittnar om att om de inte hade varit fristående skulle de inte ha fått jobba så långsiktigt och tålmodigt som de gör idag. Samtidigt lyfter flera politiker fram att det för deras legitimitet krävs att de informerar och skapar en delaktighet hos huvudmännen kontinuerligt. 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 som 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 är det dubbla kommando som finns relaterat 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 vilket ansvar politikerna har. 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 förutom att ha ett ansvar mot medborgarna ha ett mot 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 anser politikerna att det är deras uppgift att ansvara för den finansiella ramen och totala budgeten inom försöket samt där tillhörande verksamhet. Här är befolkningsansvaret tydligare.

Politikerna menar att ansvaret gentemot medborgare och de individer som berörs av olika myndigheters beslut och service blir tydligare genom försöksverksamheten. De anser då att ansvar bör utkrävas utifrån hur verk-

samheter har tillgodosett olika behov. Över hälften av de intervjuade säger att en verksamhet inte är framgångsrik bara för att den håller sin budget. Det kan lika väl innebära att verksamheten övervältrar kostnader på andra. Att vara framgångsrik och ta ett ansvar menar de flesta sker när ansvaret utkrävs i ett helhetsperspektiv utifrån behov och problem som finns i samhället. Det normala är att ansvar utkrävs ur ett organisatoriskt perspektiv. Flera anser att det är svårt att veta vilken nytta en organisation gör för medborgarna, om 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)

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 olika verksamheter mot olika behov, och för den budget de är ansvariga för i syfte att omfördela så att samverkan sker. Politikerna i DELTA har alltså ansvar för att samverkan sker mot behov, medan andra politiker har ansvar för olika verksamheter mot behov.

SOCOSAM-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 sparar 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 länsjukvården. Det är ansvarsfrågan som lyfts fram som motiv till att försöket lades ned.

I Grästorp var det tidigt en diskussion om ansvar. Diskussionen hade fokus på kommunen och dess socialnämnd som nu blivit 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. Politikerna undrar om vårdcentralen verkligen vill dra ner sin verksamhet till förmån för andra om det behövs. Det privata företaget har också visat mindre intresse av att samverka.

Också i Finspång 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 i 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. Ansvarsfrå-

gan 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 ur ett medborgarperspektiv ska omfördela resurser och skapa samverkan. 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 huvudmännens 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.

I flera av områdena lyfts frågan fram i vilka perspektiv som ansvar utkrävs från de centrala myndigheterna. Den enkät som de intervjuade i samtliga försöksområden svarat på visar att tre fjärdedelar anser att ansvaret tydliggörs vid samverkan, se diagram 10. De är också säkra på att det politiska ansvaret tydliggörs. Vid frågan om huruvida samverkan skapar en otydlig politikerroll svarar över två tredjedelar att de anser att så är fallet. I de muntliga intervjuerna framkommer att detta handlar om att den nya politikerrollen ännu inte funnit sina former. Detta anser politikerna i mycket hög grad.

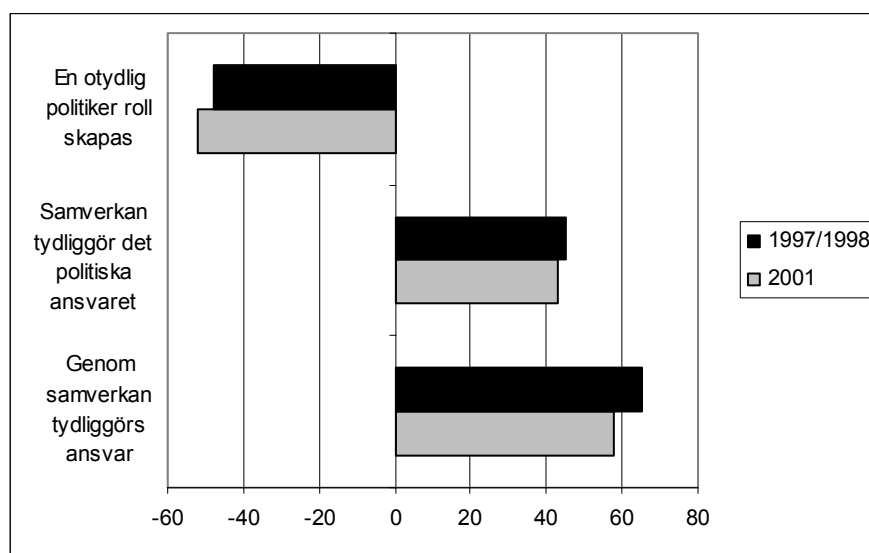


Diagram 10. Samverkan och ansvar (balansmätt, n 2001=68-66, n 1997/1998=92-83)⁵².

⁵² Balansmätt, alternativen instämmer helt och instämmer i stort sett minus alterna-

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 och relationen med huvudmännen i Laholm.

Det största hindret 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 för samverkan. Samliga dessa hinder förefaller dock ha minskat över tid. Det största hindret vid det andra mättillfället är att samverkan tar tid. Denna åsikt har ökat mycket hos de olika försöken, se diagram 11. Kontaktrutiner är också ett stort hinder. Det finns ingen brist på mötesplatser, inte heller utgör sekretess något större hinder.

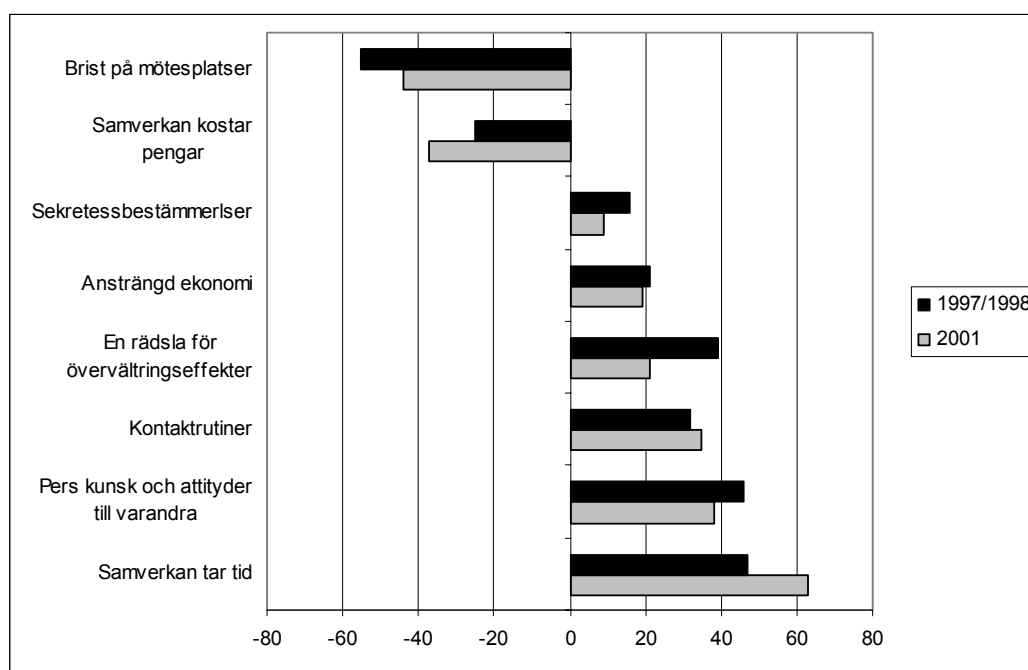


Diagram 11 Hinder för samverkan (balansmått, n 2001=78-76, n 1997/1998=90-84)⁵³.

tiven i stor sett motsatt åsikt och helt motsatt åsikt.

⁵³ Balansmått, alternativen instämmer helt och instämmer i stor sett minus alternati

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

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 idag att de inte har tillräckligt med bevis för vilka effekter detta får. Samtidigt är det flera som lyfter fram vikten av att effekter tar tid. Gemensamt har politikerna i områdena att insatserna blir mer och mer av förebyggande karaktär. I samtliga områden finns tydligt fokus på utvärdering och politikerna avvaktar resultat.

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 inordnades 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 mötte personer som inte förstod SOCSAM som konstruktion, allt från revisorer samt centrala, regionala och lokala tjänstemän till politiker på olika nivåer. De ville på olika sätt försöka anpassa SOCSAM till den svenska mallen. 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."* Individerna är i centrum i Haninge. Politikerna menar att SOCSAM är ett försök som fått alldeles för lite 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 investeringar 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 graven 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 Grästorp anser inte politikerna i Grästorpsnämnden att huvudmännen har tålamod. Det smittar även av sig på dem. En stark fokus har därför blivit 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 de öppnade upp för att varje huvudman skulle kunna följa sin egen budget. Dessutom var det tidigt 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 pga. underskott som enligt politikerna beror på en otydlighet och att det var allt för krångligt.

Gemensamt i försöket 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, 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 försöket 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. De flesta ser behovet av förändring. Makt är centralt, och i detta resonemang finns behovet av Svarte Petter.

Många har fått vara den felande länken. Därför har också diskussionen gått fram och tillbaka. Försöket handlar om att bryta strukturer. En maktförskjutning sker, 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. Att arbeta uppifrån och ner samt nerifrån och upp förefaller vara en både och-strategi.

Politikerna som en ny aktör

I detta kapitel sammanfattas resultaten utifrån de inledande frågeställningarna om hur politikerrollen har utvecklats, politisk organisering och vilken betydelse politikerna har för samverkan och samarbete. Försöksverksamheten omfattar finansiell och politisk samordning mellan huvudmän, samverkan mellan enheter samt samarbete mellan olika handläggare. Denna studie behandlar den politikernas uppfattning om samordningens påverkan på samverkan mellan enheter och samarbete mellan handläggare.

Politikernas rollutövande

För att definiera politikerrollen i ett **strukturellt perspektiv** har denna studie tagit fasta på beskrivning av rollen på olika arenor. Politikerrollen är förknippad med rättigheter och plikter som är knutna till positioner. Fyra arenor för politiker definieras: parti-, väljar-, den parlamentariska och implementeringsarenan⁵⁴. Vid politisk samordning mellan olika myndigheter betonas politikernas roll som samordningsinnovatörer och befolkningsföreträdare. De förtroendevalda själva skapar denna legitimitet i det nya ledningsorganet SOCSAM visavi huvudmännen, de anställda och befolkningen. Hur det sker skiljer sig mellan områdena. Politikerna agerar ännu mer tydligt på implementeringsarenan, där deras roll att på olika sätt stimulera samverkan är mycket central. De förtroendevalda kommer från olika institutioner: kommun, landsting, försäkringskassa och arbetsförmedling. De har inte uppgiften, enligt traditionell lokal folkstyrelsemodell, att ansvara för dem som verkställer beslut. En central uppgift i försöksverksamheten anges vara att definiera, prioritera samt utvärdera utifrån behov och problem. I försöken finns uppfattningen att individernas behov bör ligga som grund för integrering och att 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 att det kan finnas kommunaldemokratiska betänkligheter genom att medborgarna får ett svagare inflytande. Särskilt anges att politikerna väljs genom indirekta val⁵⁵. Uppdraget i denna studie har inte varit att studera det indirekta valets betydelse.

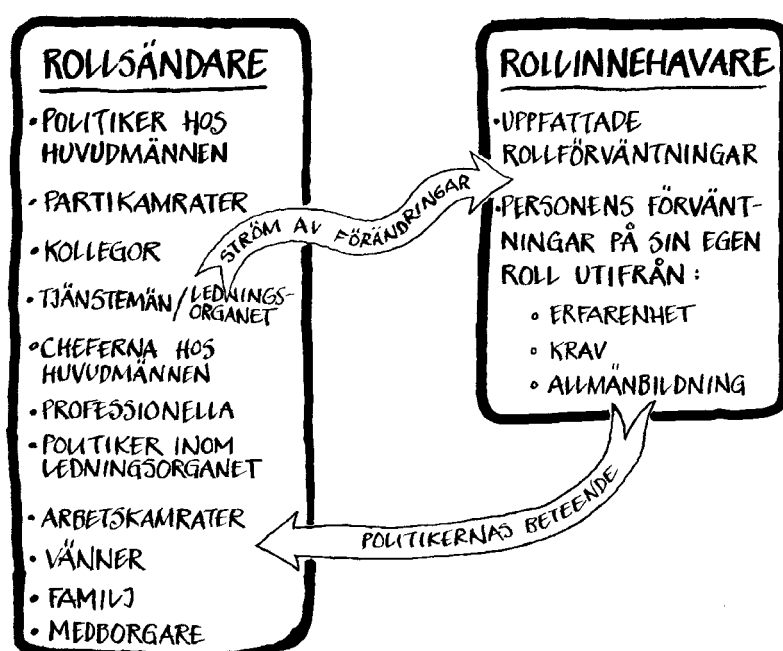
Andra aktörers förväntningar på själva rollens utövande har stor betydelse för hur det sker. Politikerna har olika uppfattningar om hur uppdraget ska bedrivas. Rollskillnader utvecklas som får betydelse för medlemmarnas status och position samt därmed också för deras inflytande. När rollerna ges olika värde ställer de också olika krav på utövaren. Det sätt som rollen sedan

⁵⁴ Sjöblom.G., 1970, Hadenius.A., 1981.

⁵⁵ Prop. 1993/94:205, sid. 27.

utövas på skapar socialt anseende⁵⁶. Förväntningar från sändarna är också motstridiga. Social prestige och socialt anseende kommer därför kraftigt att växla i olika situationer och vid olika tidpunkter. Utifrån ovanstående resonemang blir det tydligt att varje individ skapar sin roll samt att denna individs beteende skapar förväntningar på rollen både hos olika rollsändare och hos individen själv. I figur 1 beskrivs en rollmodell för ledningspolitiker, där några av de rollsändare som kan identifieras för en enskild politiker presenteras.

Figur 1 Rollmodell.



Kommentar: Rollsändarna är inte rangordnade.

Hur roller utvecklas påverkas av vilken dialog som växer fram. Ledningsorganets dialog internt med huvudmännens politiker samt med ledande tjänstemän, professionella och chefer har stor betydelse. Bakka och Fiversdal menar att förväntningar på roller ställer krav på utövarna. Rollinnehavarnas beteende och förväntningar varierar över tiden samt styrs både av strukturer och av aktörer, framför allt av de senare. Det är alltså människors tolkningar som är av betydelse. Detta är en avgörande orsak till att rollerna utvecklas olika i de försöksområdena. Det påverkas av vilken struktur som valts och vilka aktörer som är aktiva i försöket.

Personliga förväntningar på rollens utövande har studerats utifrån ett organiseringsperspektiv. Organisering är en process som kan ske vid sidan av,

⁵⁶Bakka & Fiversdal 1990

inom eller mellan organisationer⁵⁷. Det vanligaste är att den kontinuerligt sker på enskilda människors initiativ. Vid organisering formas institutionella normer som är mer eller mindre starka. De skapar gemensamma handlingsmönster⁵⁸. De informella normerna kan vara både synliga och osynliga för dem som verkar i dem. De skapar både identitet och likhet, där människorna stöder och kontrollerar varandra⁵⁹. Var och en av de offentliga organisationerna som medverkar i organiseringen har sin historia som präglar dem. Där har under många årtionden formats både formella och informella normer. Dessa påverkar politikerna i försöken som på olika sätt nu agerar för att skapa politik. En nygammal politikerroll utvecklas - förtroendemannen och förtroendekvinnan - genom något som liknar äldre samförståndspolitik. I den nya samförståndsmodellen lägger politikerna om stil och angriper inte varandra av partipolitiska skäl. En vi-anda skapas bland politiker och personal. Politikernas personliga förväntningar påverkar också deras beteenden. Hos flera av politiker som agerar i försöken finns en ambition att förändra de hierarkiska strukturerna och verka för mer dialog. Det beskriver dessa ambitioner i ord som att det behövs ett ”mänskligare samhälle” som inte utgår från att människor försöker nyttja systemet. Samverkan är inriktade mot att öka individens handlingsutrymme och människors kontroll över sina egna liv. De refererar både till känsla och till kunskap. De säger sig vilja frigöra mänskliga resurser. Horisontella relationer mellan människor betonas. Den traditionella tankemodellen med tanke om över- och underordning samt en tanke om att människor inte är förmögna att själva bedöma vad som är bäst för dem, utan att bedömningen är en fråga för experter ifrågasätts.

Politikerrollen förändras i tre riktningar. Den tydligaste förändringen av politikerrollen finns i de områden som har ett medborgarperspektiv och inriktar sitt arbete mera generellt på dem som bor området. Rollen blir mot medborgardialog och öppna för ett deltagande. För försäkringskassans politiker är förändringen störst genom att de inte har i sitt normala uppdrag ett befolkningsperspektiv. För kommunens politiker förefaller denna roll vara närmast det normala uppdraget. Politikerna i kommunen har dock inte ett sådant helhetsansvar som beställarförbundspolitikerna. Beställarpolitikerna har dessutom inte ett arbetsgivaransvar. Konflikten är dessutom störst med den huvudman som ligger närmast i rollutövande.

Den andra inriktningen av rollutövandet handlar om att tydliggöra vilka av befolkningen i ett geografiskt område som erhåller resurser och stöd. Denna inriktning ger vid handen ett styrningsperspektiv. Det är viktigt att öka kännedomen om olika levnadsförhållanden och behov. I denna roll blir likheterna inte tydliga med någon av huvudmännens politikeruppdrag. I kommunen finns inte någon tradition att av ett styrningsperspektiv mot beställning och omfördelning. Inte heller hos de andra huvudmännen är så fallet. Denna roll blir inte hotfull mot huvudmännens politiker utan beställarförbundet blir ett organ för att stödja huvudmännen i deras kunskapsupp-

⁵⁷ Bostedt, G. 1991, Carlsson, L. 1993.

⁵⁸ March, J., & Olsen, J., Scott, R., 1995

⁵⁹ Douglas, M. 1986.

byggnad om befolkningens behov. Det tredje rollutövandet handlar om legitimitet och förankring. Där politikerna är delaktiga i interna förändringsprocesser och dras roll blir att verka stimulerade. Denna roll är inte heller hotfull mot huvudmännens politiker däremot kan det diskuteras huruvida denna roll påminner om det ledarskap som utövas av chefer hos huvudmännen. Rollerna mellan dessa är inte tydliga. Denna studie påvisar att förväntningar och deras förändringar är mycket starka pådrivare av rollutövandet. De påverkar i mycket större utsträckning än strukturperspektivet. Alla områden har samma lag och strukturkrav men har format sina försök mycket olika och efter olika förutsättning⁶⁰.

Hur skapas politik?

I föregående avsnitt har olika politikerroller diskuterats. 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 policyprocessen⁶¹ som beskrivs för att skapa mål, prioriteringar och politik.

Den samlade bedömningen av behoven inom ett geografiskt område har hittills enbart diskuterats inom varje organisation för sig. Sociala behov värderas i kommunen, sjukvårdsbehov inom landstinget och arbetsmarknads-mässiga behov inom länsarbetsnämnden. Socialförsäkringen, kopplat till sjukdomsbehov, värderas i försäkringskassan. Vid politisk samordning 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 p.g.a. att de trott att gruppen skulle vara mindre eller större. Genom politisk samordning skapas förutsättningar för gemensamma prioriteringar av behov. Resursmobilisering sker traditionellt genom budget, verksamhetsplan och mål. Personalen är en viktig aktör när det gäller genomförandet. Vid samordning skapas former för gemensam resursmobilisering. Uppföljning sker av tradition inom organisationerna. Framförallt gäller det uppföljning mot satta mål eller resultat. Vid politisk samordning driver politikerna kravet på utvärdering i ett individperspektiv. Detta anses dock mycket svårt eftersom uppföljning och utvärdering av tradition sker i den sektoriella modellen. Ambitionen hos politikerna är att gemensamma målen kring behovsgrupper ska följas upp. Politikerna skulle då få en tydligare roll att värdera nyttan av samlade insatser för medborgarna. Sammantaget visar studien att den tydligaste funktionen blir att identifiera behov i det lokala området.

⁶⁰ Jmf Siverbo, S., 2001.

⁶¹ Det finns en definitionsskillnad mellan policy och politics 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.

Vid politisk samordning talas mer om territoriellt ansvar kombinerat med att samlas över organisationsgränser. Behovsidentifiering sker i det lokala geografiska området som då lyfts fram. Vid de gemensamma prioriteringarna över organisationsgränser lokalt blir dessa mål överordnade organisationernas mål. Konflikten mellan det territoriella ansvaret och sektorsansvaret blir tydlig. Det territoriella ansvaret kan utkrävas 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 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 kunskapsinhämtningens fokus. 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 kunskapsinflödes fokus 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 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 relaterat till verksamheter. Fokus i den territoriella modellen är prioriteringen mellan grupper i samhället. 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.

"Governance" som stödjande "government"

Politisk samordning kan också hänföras till diskussionen om governance. Government refererar till de formella strukturerna och till politiska beslut medan governance är ett vidare begrepp som uttrycker beskriver processen⁶². Interorganisatorisk integrering, nätverk och partnerskap är exempel på aktiviteter som uttrycker governance.

⁶² Stoker, G. 1994, Rhodes, R.A.W., 1997

*"Den nya politiska stilen har vuxit fram i takt med att statens till synes minskade kraft att styra samhället har blivit allt tydligare"*⁶³.

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 något⁶⁴.

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 styra⁶⁵.

Det finns i försöken en osäkerhet om vem det är som egentligen styr verksamheten, när organisationerna studeras, om det är politikerna, cheferna, den lokala nivån eller den centrala. En central frågeställning är om det politiska inflytandet ökar eller minskar vid samordning.

För att diskutera detta återknyts till den inledande diskussionen om politik. Vid en institutionell definition⁶⁶, blir politikernas roll i försöken pådrivande att samla kunskap samt stimulera olika aktörer till en ökad integrering. Huruvida de förtroendevaldas inflytande ökar eller minskar är svårt att uttala sig om. Däremot ökar kunskapen om medborgarnas behov och den samlade nyttan av olika insatser från det offentliga. Vid en innehållslig definition⁶⁷ kan det politiska inflytandet sägas öka i försöken. Det primära är politikens innehåll, och genom att samla samtliga resurser för att identifiera behov ökar kunskapen om människors levnadsförhållanden samt möjligheten till behovsbaserad prioritering. Politikerna har också en viktig uppgift i att prioritera mellan grupper. Att flera skapar underlag för politik tydliggörs som en viktig process.

Politiken vid integrering utifrån en funktionell definition⁶⁸ av politik kan förtydligas genom idéerna om partnerskap. Forskningen om partnerskap eller "partnership" bygger framför allt på studier om partnerskap mellan offentlig och privat verksamhet⁶⁹. 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. Risker är att partnerskapen är otydliga och att det är svårt att

⁶³ Pierre, J., 1999.

⁶⁴ Rhodes, R.A.W., 1997

⁶⁵ Pierre, J., 1999.

⁶⁶ Lundqvist, L., 1994.

⁶⁷ Montin, S., 1993

⁶⁸ Weber, M., 1977.

⁶⁹ Gurr, T.R. & King, D.S., 1986, Keating 1991, Stoker, G., 1994, Pierre, J., 1994.

utkräva ansvar. Det är väsentligt att med jämna mellanrum ställa sig frågan vems intressen som tjänas⁷⁰. Maktbegreppet måste analyseras i sammanhanget⁷¹. 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.

Politik behövs för att hantera intressekonflikter och finna lösningar på svåra problem⁷². 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 processororienterad definition av politik.

De fyra definitionerna utesluter inte utan kompletterar varandra. Om politik ses som en styrform med processer, konflikter och ansvar i politiska institutioner med makt och auktoritet minskar organisationernas betydelse för att utkräva ansvar vid integrering. Kontroll och ansvar utkrävs av tradition i hierarkier, där denna makt tydlig- och synliggörs. 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. Om politik definieras som politikens innehåll, förefaller det samlade politiska ansvaret öka relaterat till medborgarna i ett lokalt område. Det innebär samtidigt att det är fler än politiker som är aktiva i den process som innebär att påverka levnadsförhållanden.

Politik innebär då att prioritera mellan olika grupper i samhället och att skapa resurser kring dem. Politikerna har att successivt utveckla en god kännedom 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 och 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 och 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. Fokus i samtliga försök är politikens innehåll medan "governance-tänkandet" har olika prioritet. Nätverk och att mobilisera samlade aktörer finns i samtliga områden. Governance-tänkandet förfaller har störst inflytande över skapandet av politik i de områden som har med medborgarfokus såsom Laholm och Grästorp. I dessa områden förefaller politikerna ha svårast att möta det traditionella governmentstänkandet. Stenungsund, det område som tydligt kunde hänföras till ett governance-tänkande, hamnade i en svår situation och governance integrera-

⁷⁰ Stoker, G., 1994.

⁷¹ Stoker, G., 1994.

⁷² Fischer, F., 1990.

des med ett government. Tydligast framkommer det i valet av ledamöter till beställarförbundet.

Politikernas betydelse för integrering

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 den enskilde individen samt på hans eller hennes behov av stöd, vård, omsorg och rehabilitering under livets olika skeden. Att göra prioriteringar mellan behovsgrupper och ange en viljeinriktning för varje grupp har varit väsentligt. Denna styrning kolliderar med det traditionella sättet att styra på. Sedan länge har belöningsystem formats utifrån hierarkiska principer som innebär att ansvar, rättigheter och skyldigheter koordineras i en hierarki. I en sådan eftersträvas att slå vakt om den egna organisationen, ekonomin m.m. Belöning sker utifrån vad som åstadkoms i den egna organisationen. Detta mäts i hög grad i form av prestationer, ekonomi och nyckeltal. De traditionella styrsystemen är byggda efter hierarkiska principer och 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 ett externt tryck på 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 samarbete⁷³. Utgångspunkten är tydligt att det är individen och samhällsekonomin som tjänar på ett samarbete.

Nya styrformer blir än mer tydliga och övertar delar av de handlingsmönster som sedan lång tid utvecklats hos huvudmännen. Ett av de viktigaste ingångsvärdena är att en gemensam syn formulerats. 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. Detta har i försöken vistat sig mycket 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.

I detta kapitel har politisk samordning diskuteras utifrån ett sätt att organisera, som underlag för organisationerna och i förhållande till det sektors-

⁷³ Johansson, S., 1995.

visa regelverket. Särskilt har politikernas betydelse som aktiva genom att identifiera behov, prioritera, anslå resurser och utvärdera diskuterats. Politikerna anser sig ha stor betydelse för samverkan. Styrformerna måste dock förändras. Den politiska samordningen kolliderar med det traditionella sättet att styra på.

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.
- Arbetsmarknadspolitik i förändring, en grundläggande bok om arbetsmarknadspolitikens villkor, (1998). Stockholm, Fritzes.
- 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 eldsjälar*. 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., (1996) (eds). *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.
- 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, Lennart (red), Göteborgs Universitet.
- Fischer, F., (1990). *Technocracy and Politics Expertice*. Newbury Park, Sage.
- Franke-Wikberg, S., (1992) *Utvärderingens mångfald: några ledtrådar för vilsna utbildare*. Stockholm FoU enheten, UHÄ, Stockholm. Gotab

- Fridolf, M., (1995). *Samverkan sjukvård, sjukförsäkring och socialtjänst – Politikeruppdraget, Projekt 4 S*. Arbetsrapport, Örebro: Högskolan i Örebro, Novemus.
- Fridolf, M., (1996 a). *Relationen mellan beställare och utförare efter 1,5 år, Projekt 4 S*. Arbetsrapport. Högskolan i Örebro, Novemus.
- Fridolf, M., (1996 b). *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. Gotland, Grästorp, Hisingen i Göteborg, Finspång och Stenungsund Riksförsäkringsverket - Socialstyrelsen 1998:1
- Fridolf, M., (1999). *FALK Samverka i det lokala välfärdssystemet. Politiker och ledares betydelse*. Göteborg. Arbetsrapport, Cefos, Göteborgs universitet.
- Foucault, M., (1974). *Disciplin and Punish. The Birth of the Prison*.
- 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.
- Lundquist, L., (1993), *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund, Studentlitteratur.
- Lundquist, L., (1994), *Statsvetenskaplig förvaltningsanalys*. Problem, trender och program. Lund, Studentlitteratur
- Marklund, S., (red) 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: 42. *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., (1996 a). *Kommunala förnyelseproblem - en forskningsöversikt*. Bilaga I till slutbetänkandet av kommunala förnyelsekommittén (SOU 1996:169). Stockholm, Fritzes.

- Montin, S., (1996 b). "Organisationer och organisering i offentlig verksamhet – några reflexioner" ss 209-215 i Nordisk Administrativ Tidskrift 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 Samforlaget.
- 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., mfl (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 1996/97:63 *Samverkan, Socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration m.m.*
- Prop. 1993/94:205 *Finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård samt socialtjänst, SOCSAM*.
- Putnam, R.D., (1993/1996). *Den fungerande demokratin. Medborgarandans 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.

- 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!* Hässelby, 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.
- Sjöblom, G., 1970. *Party Strategies in Muliparty System*. Lund, Studentlitteratur.
- Söderholm, A., (1991). *Organiseringslogik. En studie av kommunal näringslivspolitik*. 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., &
- Starrin, B., & Renck, B., 1996. *Den kvalitativa intervjun* i Svensson, P-G., & Starrin, B., (red). *Kvalitativa studier i teori och praktik*.
- Starrin, B., & Svensson, P-G., (1994). *Kvalitativ metod och vetenskapsteori*. 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.