

**Hur uppfattades  
SOCSAM på Gotland?**  
– Erfarenheter från ett  
SOCSAM-försök som avslutades  
trots tron på idén

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:

Con Trust  
Ann Britt Karlsson  
Tfn 0512-522 58

Riksförsäkringsverket  
Peter Wollberg  
Tfn 08-786 92 90

Socialstyrelsen  
Göran Jägerby  
Tfn 08- 55 55 33 19  
Rekvisation:

Riksförsäkringsverket  
Kundtjänst  
Tfn 08-795 23 55

Socialstyrelsen  
Kundtjänst  
Fax 08-779 96 67

E-post: [order@special.lagerhus.se](mailto:order@special.lagerhus.se)  
eller på Internet [www.rfv.se](http://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.

Syftet med SOCSAM är att genom att samordna resurser från socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst uppnå både välfärdsvinster för enskilda och samhällsekonomiska vinster.

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.

SOCSAM på Gotland avslutades den 31 december 2000. Med anledning av att försöksverksamheten avslutades i förtid har Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen initierat en särskild studie för att belysa erfarenheterna av SOCSAM på Gotland. Undersökningen består av intervjuer med personer som på olika sätt varit involverade i försöksverksamheten.

Undersökningen har genomförts av Ann Britt Karlsson, Con Trust, på uppdrag av Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen. Författaren belyser bland annat hur viktigt det är att idén bakom och principerna för arbetet med en försöksverksamhet av SOCSAM:s omfattning är väl förankrade på alla nivåer hos de samverkande parterna. Författaren svarar för innehållet i rapporten. De erfarenheter som förmedlas i rapporten utgör värdefulla underlag för den samlade värderingen av försöksverksamheten.

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

RIKSFÖRSÄKRINGSVERKET

SOCIALSTYRELSEN

## Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	7
<b>1 Inledning</b> .....	11
<b>2 Uppdragets bakgrund</b> .....	13
2.1 <i>Utvärderingens syfte</i> .....	14
<b>3 Uppdragets genomförande, metod och avgränsning</b> .....	15
3.1 <i>Beskrivning av undersökningens öppna frågeområden</i> .....	15
3.2 <i>Datainsamling och beskrivning av urval</i> .....	17
3.3 <i>Avgränsning</i> .....	17
<b>4 Varför avslutades Gotlandsförsöket?</b> .....	19
4.1 <i>Vad blir konsekvenserna av att försöket avslutas?</i> .....	21
4.2 <i>Beskrivning av SOCSAM-nämndens verksamhetsområde</i> .....	23
4.3 <i>Är det samma mål som gör att försöket på Gotland startas och avslutas?</i> .....	24
<b>5 Beskrivning av SOCSAM:s styrkor och svagheter</b> .....	26
5.1 <i>Försöksverksamhetens styrkor och svagheter på Gotland</i> .....	26
5.2 <i>Vad uppfattas som Gotlandsförsökets hot eller risker?</i> .....	29
5.3 <i>SOCSAM:s styrkor och svagheter generellt</i> .....	31
<b>6 Uppfattningar om försöksverksamhetens möjligheter och åtgärder för förbättring på Gotland</b> .....	32
<b>7 Vad är viktigt för att ett SOCSAM-försök skall kunna skapa hållbara resultat</b> .....	34
<b>8 Sammanfattande reflektion och analys</b> .....	37
<b>Bilaga 1 Intervjupersoner</b> .....	41
<b>Bilaga 2 Information till intervjupersonerna</b> .....	42
<b>Bilaga 3 Intervjuguide</b> .....	43
<b>Bilaga 4 Referenslista</b> .....	48

## Sammanfattning

SOCSAM-försöken bedrivs för att skapa ökad välfärd för medborgarna och för att ge samhällsekonomiska vinster. För att få till stånd en helhetssyn på människors behov av olika tjänster i ett befolkningsområde och möjliggöra att de samlade offentliga medlen för dessa insatser används bättre har en särskild lagstiftning, SOCSAM-lagstiftningen (SFS 1994:566) med möjlighet till politisk och finansiell samordning prövats inom åtta kommuner i landet sedan 1994. Fler politiker och anställda i kommuner, landsting, försäkringskassor och arbetsförmedlingar har fått insikt om att det gäller att lokalt samordna, samverka och samarbeta bättre såväl vertikalt som horisontellt inom och mellan de olika system som är till för att ta tillvara och stärka människors förutsättningar att leva ett aktivt och självständigt liv i samhället.

Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen har gemensamt regeringens uppdrag att utvärdera vilka effekterna blir för människorna och samhället genom de olika aktiviteter som pågår för att förbättra välfärden och bättre ta tillvara de resurser som finns genom SOCSAM. Vad kan vi lära oss genom de människor som i SOCSAM-försöken engagerat och öppet vågar utmana det traditionellt specialiserade och hierarkiska system som utvecklats under decennier? Ett välfärdssystem som i ett tidigare skede av vår demokrati skapades för att tillgodose behov som huvudsakligen definierats och bevakats utifrån ett nationellt perspektiv och respektive myndighets avgränsade ansvarsområde och som i flera avseenden kompletterats utan att ge tillräckligt utrymme för att ta reda på vad resultatet har blivit för individen och samhället.

Denna rapport är resultatet av en kvalitativ utvärdering vars övergripande syfte är att beskriva varför SOCSAM på Gotland avslutades. Personer inom SOCSAM på Gotland har intervjuats utifrån sina olika nyckelfunktioner. De har generöst delat med sig av sina uppfattningar, erfarenheter och kunskaper om vad försöksverksamheten inneburit. Ett varmt och ödmjukt tack till de intervjuade som därigenom banar vägen till en förbättrad välfärd. Kan det vara så att vi ser och lär oss särskilt mycket i de situationer då vi oförberett tvingas stanna upp och reflektera över det som är skört eller starkt, då det inte finns något utrymme att tillrättalägga eller dölja svårigheter som är nödvändiga att uppmärksamma för att kunna gå vidare? De intervjuades uppfattningar om försökets styrkor, svagheter och utvecklingsmöjligheter återges i rapporten. Dessa uppfattningar får representera olika perspektiv och infallsvinklar på utvecklingsprocessen. Utvärderaren står till svars för rapporten, dess analys samt de frågeställningar och reflektioner som förmedlas.

Att SOCSAM på Gotland avslutas beror egentligen på att det i praktiken är FINSAM (SFS 1992:863) Lag om finansiell samordning mellan socialför-

säkring och hälso- och sjukvård, som varit utgångspunkten för Gotlands SOCSAM-försök. Försöket fick regeringens godkännande att starta, utformat utifrån Gotlands positiva erfarenheter av FINSAM och avslutas när SOCSAM-lagstiftningens och huvudmännens avtal om beräkning av finansiellt resultat efter tre och ett halvt år börjar tillämpas i praktiken.

Det unika med SOCSAM är politisk och finansiell samordning. De medverkande parterna bildar ett gemensamt politiskt ledningsorgan som övertar uppgifter från de verksamheter som ingår i försöksverksamheten. På Gotland har den politiska samordningen bestått av en politisk ledningsstruktur med kommunal nämndstatus med uppdrag att fatta beslut om genomförande av projekt utöver den ordinarie verksamheten. Detta ledningsorgan har inte övertagit några uppgifter från de verksamheter som ingår i försöksverksamheten. SOCSAM-nämnden har varit ett komplement till den befintliga kommunala nämndstrukturen. Någon finansiell samordning i SOCSAM-lagens bemärkelse har inte förekommit. SOCSAM-lagstiftningens princip om ett gemensamt kostnadsansvar var den avgörande anledningen till att avtalet för SOCSAM på Gotland inte förlängdes efter år 2000.

De projekt som bedrivits har finansierats med ”smörjmedel” från en av huvudmännen, Försäkringskassan. SOCSAM-nämnden har varit ett instrument för att bedriva utvecklingsprojekt utöver den ordinarie verksamheten. Det har inte skapats förutsättningar att påverka eller ta utrymme, resurser eller makt från den ordinarie kommunorganisationen eller vårdnämnderna. Det råder enighet om att försöksverksamheten består av insatser i form av projekt på operativ nivå, men inga, eller helt olika, målbilder, incitament och strategier om hur implementeringen skall lyckas.

SOCSAM på Gotland har inte haft något mandat, legitimitet eller tillräcklig förankring hos huvudmännen. Detta visar på betydelsen av en gemensam, förankrad, överenskommen och förstådd idé, vision eller mål om vad som önskas åstadkommas lokalt. Då detta saknats på Gotland har det skapats ett förväntansgap mellan de styrande politikernas bild av vad SOCSAM på Gotland ”skall innebära” och de engagerade verksamhetsföreträdarna och operativa funktioners förhoppningar om vad SOCSAM-idén ”skulle kunna innebära”. Detta skapar frustration och begränsningar av de möjligheter som de ”operativa eldsjälarna” ser då kunskap, erfarenheter och utvärderingsresultat utifrån ett medborgarperspektiv inte tas tillvara för förändring. Det är slöseri med mänsklig kapacitet i flera bemärkelser. Dessa olika förhoppningar eller förväntningar på om och i så fall hur mycket projekten får påverka och förändra det befintliga systemet har tagit mycket kraft. Under 1999 antog SOCSAM-nämnden visioner och mål för försöket men dessa medförde inte att ”en tydligare strategi inför det fortsatta samverkansarbetet”<sup>1</sup> förverkligades.

---

<sup>1</sup> Årsredovisning 1999, 2000-02-18, s. 29.

Trots detta uttrycker de intervjuade en tro på SOCSAM:s idé och understryker behovet av förändringar och samverkan mellan försäkringskassa, hälso- och sjukvård, socialtjänst och arbetsmarknadsmyndighet i välfärds-systemet.

Det framträder tydligt i studien hur viktigt det är med kunskap och förståelse om vad en utvecklingsprocess för samordning, samverkan och samarbete kan innebära i synsätt, reaktioner och agerande för olika personer, funktioner och aktiviteter som berörs. Tänk om vi kunde lära oss att prestigelöst stanna upp för att ge och ta emot av varandras kunskaper och förmågor. Att ha modet att ta hjälp av varandra och ”andra” när det behövs och därigenom tillvarata mänskliga resurser såväl ur ett medborgar- som professionellt och politiskt perspektiv.

Riksförsäkringsverkets, Socialstyrelsens och Socialdepartementets olika roller har uppfattats som otydliga och dubbelbottnade när samma representanter är både utvärderare och ansvarar för bedömning vid samråd för godkännande av tillvägagångssätt t.ex. SOCSAM-lagstiftningen har delvis uppfattats som krånglig och svag som lag betraktat. Den uppfattas också som stelbent vad gäller möjligheten att anpassas till olika lokala förutsättningar. Några förslag till förbättring har dock inte presenterats ifrån Gotland utöver den möjlighet som efterfrågades och godkändes då Gotlandsförsökets politiska ledningsorganisation utformades som en kommunal nämnd.

På Gotland har det saknats en ansvarig juridisk person för SOCSAM med den legitimitet och de möjligheter som följer därav att ta ansvar för att definiera behov, prioritera insatser, mobilisera resurser för genomförande och utvärdera samt lära av resultatet. Kort sagt bedriva reell politisk och finansiell samverkan. Utan en ansvarig juridisk person med legitimitet kan ansvaret för att utveckla välfärden för individens och samhällets skull väljas bort när det tar emot hos dem som dominerar systemet.

Frågan om vad ansvarighet innebär är också svår att undvika i utvärderingens avslutande reflektioner. För att kunna ta ansvar behöver det finnas kommunicerade ömsesidigt förstådda och överenskomna förväntningar på alla nivåer mellan uppdragsgivare och uppdragstagare.

Ytterligare en förutsättning som uppmärksammas är att uppföljning behöver ske utifrån olika perspektiv. Utvärderingen på Gotland har framgångsrikt fokuserat på resultat för individen vilket är det viktigaste. Men, för att skapa de tjänster medborgarna behöver måste också politikernas och personalens förutsättningar att göra ett bra arbete stödjas och följas upp samt ekonomisk uppföljning ske. Inte heller har de intervjuade kunnat ge något konkret exempel på att SOCSAM-nämndens verksamhet har granskats av den kommunala revisionen.

Det har inte upprättats någon budget för respektive projekt med gemensam finansiering eller presenterats någon idé på hur fördelning av över- och underskott skall kunna ske. Någon beräkning att utgå ifrån finns därför inte

vad gäller att ”respektive parts andel” skall ”beräknas i förhållande till insatta medel i olika projekt”. I praktiken har alla projekt finansierats med försäkringskassans medel. Om SOCSAM-lagstiftningen slutligen börjar tillämpas skulle försäkringskassan därmed kunna få ersätta kommunen för hela underskottet. Frågan är om detta är lagstiftarens intention eller om det är ytterligare ett värdefullt lärande om betydelsen av en tydlig lagstiftning som legitimerar politisk och finansiell samordning. Lagstiftningen måste också skapa möjligheter för att samordning sker utifrån de lokala behov och förutsättningar som de politiskt ansvariga för befolkningsområdet definierar och tar ansvar för att tillgodose med stöd av den styrform som bedöms vara mest ändamålsenlig ur ett medborgarperspektiv.

Vems behov, vilka motiv skall få dominera i SOCSAM-systemet? SOCSAM-lagstiftningen måste utformas med sådan tydlighet att det inte går att förhandla om varför SOCSAM genomförs. Styrning och ledning av verksamheten måste vara så tydlig att det inte råder någon tveksamhet omkring målbilder och incitament.



# 1 Inledning

Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen har gemensamt regeringens uppdrag att följa upp och utvärdera SOCSAM. Denna rapport är resultatet av en kvalitativ utvärdering vars övergripande syftet är att kartlägga varför SOCSAM på Gotland avslutades. SOCSAM-försöket på Gotland avslutades den 31 december 2000. Försöket hade då pågått i tre och ett halvt år och avbröts två år före försöksperiodens slut.

I utvärderingen är det angeläget att belysa erfarenheterna av SOCSAM-konstruktionen på Gotland. I en diskussion om införandet av ett generellt SOCSAM-system är det av stor vikt att belysa olika erfarenheter av att ha prövat SOCSAM. Denna utvärdering ska, enligt uppdraget, förmedla de intervjuades uppfattningar om SOCSAM. Dessutom ska en analys i möjligaste mån besvara följande; Varför avslutades SOCSAM på Gotland? Vilka för- och nackdelar med SOCSAM är framträdande? Analys och reflektion omkring dessa frågeställningarna skall beröra SOCSAM-konstruktionen generellt såväl som specifikt vad gäller Gotlands tillämpning av SOCSAM.

Undersökningen har genomförts i form av en kvalitativ studie huvudsakligen genom intervjuer med personer som innehaft nyckelfunktioner inom SOCSAM på Gotland för att, genom deras beskrivningar och uppfattningar, öka förståelsen för vad försöksverksamheten innebär. I rapporten görs en analys i syfte att tillvarata uppfattningar och erfarenheter från personer som på olika sätt varit involverade i försöksverksamheten på Gotland.

Det är med ett stort och varmt tack till Er alla som på ett generöst sätt delat med Er av engagemang och erfarenheter från SOCSAM på Gotland som rapporten överlämnas. Ni var många som framförde en förhoppning om att på detta sätt kanske få bidra till att SOCSAM-idén verkligen får möjlighet att realiseras i framtiden trots att vägen dit kan vara utmanande, krånglig och smärtsam för alla som helhjärtat engagerar sig i sitt arbete för att kunna tjäna dem vi är till för i vårt samhälle.

Denna resultatorienterade utvärderingsrapport är disponerad enligt följande;

I kapitel 2 återfinns utvärderingsuppdragets bakgrund, syfte och mål.

I kapitel 3 ges en översiktlig beskrivning av utvärderingens genomförande, metod och avgränsning.

I kapitel 4 presenteras en beskrivning av de intervjuades uppfattning om varför försöket avslutades samt vilka konsekvenserna blir. I kapitlet återges de uttalade orsakerna till att försöket avslutades samt en del av de bakomliggande orsaker som framkommit från intervjuerna. En reflektion görs också utifrån det mönster som framträder när en jämförelse görs av de mål

och drivkrafter som var orsaken till att försöket startade respektive avslutades.

I kapitel 5 belyses de mest framträdande för- och nackdelarna med SOCSAM som framkommit såväl vad gäller SOCSAM-konstruktionen generellt som specifikt för Gotlands tillämpning av SOCSAM-konstruktionen. En beskrivning görs av vad intervjupersonerna uppfattat som försöksverksamhetens starka respektive svaga sidor.

I kapitel 6 görs en beskrivning av de möjligheter som skulle kunna tas tillvara genom försöksverksamheten samt de förslag till förbättringar av genomförandet på Gotland som framkommit under intervjuerna.

I kapitel 7 beskrivs först vad de intervjuade vill lyfta fram som viktiga faktorer och förutsättningar för att ett SOCSAM-försök skall nå framgång och ges möjlighet att skapa hållbara resultat. I det följande avsnittet tillvaratas de resultat och reflektioner som varit mest framträdande för att belysa vad som är särskilt viktigt att uppmärksamma i ett förbättringsarbete av den unika karaktär som SOCSAM-försöken representerar.

I kapitel 8 görs en sammanfattande reflektion och analys omkring vad som särskilt kan uppmärksammas och tillvaratas tack vare Gotlands utformning av SOCSAM och de erfarenheter de förmedlat. Det visar på vikten av, att den möjlighet till en successiv utveckling av ändamålsenligheten inom välfärdssystemet som SOCSAM innebär måste utformas såväl utifrån lagstiftaren ansvar att ur ett nationellt perspektiv skapa en garanti för idén om varför välfärdssystemet måste förbättras och vad som krävs för detta samt att en sådan konstruktion måste innebära möjligheter att genomförandet sker utifrån de lokala behov och förutsättningar som finns inom respektive befolkningsområde.

## 2 Uppdragets bakgrund

Lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst (SOCSAM) bedrevs under 2000 i sju försöksområden. 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. I detta uppdrag är det angeläget att belysa erfarenheterna av SOCSAM-konstruktionen på Gotland då det i en diskussion om införandet av ett generellt SOCSAM-system är av stor vikt att belysa olika erfarenheter av att ha provat SOCSAM.

Det unika med SOCSAM är politisk och finansiell samordning. De medverkande parterna bildar ett gemensamt politiskt ledningsorgan som övertar vissa uppgifter för de verksamheter som ingår i försöksverksamheten. Enligt SOCSAM-propositionen ska ledningsorganet besluta om mål och riktlinjer för de verksamheter som ingår i försöket samt planera, prioritera, upphandla och finansiera dessa.

De sju försöksområdena har valt olika inriktning och tillvägagångssätt när de provar SOCSAM. På så sätt har försöksverksamheten i stor utsträckning anpassats till lokala förutsättningar. Gotland är till exempel det enda försöksområde som valt att förlägga ledningen av SOCSAM till en kommunal nämnd, kallad SOCSAM-nämnden. Det finns dock, enligt försökslagstiftningen, vissa krav som måste vara uppfyllda för att bedriva SOCSAM. Bland annat har parterna via det gemensamma politiska ledningsorganet ett gemensamt kostnadsansvar för de ingående verksamheterna. Principen om ett gemensamt kostnadsansvar var den avgörande anledningen till att avtalet för SOCSAM på Gotland inte förlängdes efter år 2000.

Gotland har deltagit i SOCSAM sedan 1 juli 1997. Villkoren för SOCSAM på Gotland regleras i ett särskilt avtal mellan parterna Gotlands kommun och Gotlands läns allmänna försäkringskassa. Avtalet gällde under perioden 1997-07-01 till 2000-12-31. Under 1998 och 1999 uppstod ett finansiellt underskott i SOCSAM på cirka 60 miljoner kronor. Underskottet hade genererats i kommunens verksamhet. Det finansiella underskottet föranledde en diskussion om behovet av vissa förändringar i parternas avtal, bland annat med avseende på ”resursinsatserna och ledningsorganets mandat”. På grund av det finansiella underskottet beslutade Gotlands läns allmänna försäkringskassa att för sin del inte förlänga SOCSAM efter 2000. Då parterna inte kunde enas om ett nytt avtal avslutades försöksverksamheten den 31 december 2000.

## **2.1 Utvärderingens syfte**

Det övergripande syftet med denna resultatorienterade utvärderingsrapport är att kartlägga och skapa förståelse för varför SOCSAM på Gotland avslutades genom att förmedla de intervjuades uppfattning om SOCSAM. Analysen av intervjurens resultat skall i möjligaste mån besvara och beskriva:

- Varför avslutades SOCSAM på Gotland?
- SOCSAM:s för- och nackdelar dels generellt vad gäller SOCSAM-konstruktionen och dels specifikt vad gäller Gotlands tillämpning av SOCSAM-konstruktionen.

### **3 Uppdragets genomförande, metod och avgränsning**

Underlaget för den empiriska studien utgörs i huvudsak av kvalitativa intervjuer med öppna, icke standardiserade frågeställningar i syfte att identifiera händelser, uppfattningar och företeelser som intervjupersonerna uppfattat som viktiga. Därutöver har styrdokumentet för SOCSAM på Gotland, dokumentation inom projektet och SOCSAM-lagstiftningen studerats.

De öppna frågeställningarna har formulerats utifrån ett processorienterat synsätt på SOCSAM på Gotland. Den utvecklingsprocess som varit sedan försöket förbereddes har lyfts fram med utgångspunkt från den intervjuades funktion och uppdrag i försöket. Bakgrundsfaktorer, beslutandeprocessen, styrnings- och ledningsarbetet, organisationens klimat och former för organisering/organisation samt dess stöd och förutsättningar har berörts.

Resultatet av intervjuerna har säkrats genom att avstämning av den information som den intervjuade ansett vara den viktigaste har skett avslutningsvis och dokumenterats vid intervjutillfället.

Ytterligare en avstämning har skett tillsammans med samtliga försöksområdets försöksledare och utvärderare för att bättre kunna värdera vad som bedöms vara viktiga generaliserbara erfarenheter. Vid denna återföring redovisades utvärderingens resultat och utvärderarens sammanfattande reflektion och analys. Denna avstämning medförde ingen förändring av innehållet i rapporten. Däremot bekräftades slutsatserna till följd av de reflektioner som framkommit på olika sätt från övriga försöksområdets erfarenheter och utvärderingsresultat.

#### **3.1 Beskrivning av undersökningens öppna frågeområden**

De intervjuade har medverkat i intervjun med utgångspunkt utifrån sitt ansvar, roll och funktion i SOCSAM:s organisationsstruktur. Syftet är att klargöra hur de intervjuade upplevt sin roll utifrån de bakomliggande faktorerna och vilka förutsättningarna varit för att nå framgång med försöket.

Det är inte intervjupersonerna som skall analyseras utan de olika ansvarsområden och de roller som de, utifrån sin befattning, är eller har varit ansvariga för i sammanhanget dvs. inom SOCSAM på Gotland. Förhoppningen är att de intervjuades upplevelse och beskrivning av situationen kan förmedla information för att identifiera vad som är viktiga faktorer för att försöket skall nå det avsedda resultatet. Det gäller framgångsfaktorer för det politiska respektive administrativa ledningsansvaret, för det professio-

nella genomförandet och de administrativa stödfunktioner som dessa behöver för att gemensamt tillgodose behov av insatser hos befolkningen på ett ändamålsenligt sätt. Utvärderaren har följt en strukturerad intervjumodell som skapats utifrån den utvärderingsmodell som gäller för all utvärdering av SOCSAM. Följande huvudrubriker har därmed varit ett stöd för intervjun;

- *De förutsättningar som finns i det institutionella sammanhanget och den beslutande processens bakgrundsfaktorer*; I samhället, institutionellt t.ex. avseende lagstiftning, ansvarsfördelning och befogenheter som påverkat utformningen, personliga förutsättningar såsom egna värderingar, drivkrafter och erfarenheter. Här ställs t.ex. frågor som berör försökets förankring, konsekvenser och betydelse, definition av politisk ledning, ansvarighet, organisation, delegation, mål och uppdragsbeskrivningar till organisationens tjänstemän, SOCSAM-nämndens aktiviteter, interna kontroll och utvärdering av resultat. I detta sammanhang har för- och nackdelar med FINSAM som föregångare t.ex. framkommit samt vilken strategi den politiska ledningen haft för att kunna genomföra SOCSAM på Gotland.
- *Den organisatoriska processens förutsättningar och aktiviteter*. Vad har de olika funktionerna och verksamhetsföreträdarna för uppdrag? Hur påverkar detta organisationen, dess resurser och ledarskap? Här har frågor ställts som berör beredningsprocessen, strategi och former för organisering och vilket arbetsklimat som varit rådande. Vilka administrativa stödsystem har utvecklats som stöd för att nå önskade effekter av försöket? Vilka system för säkring, styrning och kontroll av försökets resurser och resultat har funnits? Här efterfrågas beskrivningar om hur berörda funktioner arbetat för att skapa förutsättningar för att nå uppsatta mål och resultat etc.
- I frågeområdet som berör den *professionella processen* har relationen mellan organisationens utförare och Gotlänningarna berörts. Här ställs frågor för att få en uppfattning om hur de professionella aktörerna arbetat för att skapa effektivitet och kvalitet i tjänsterna. Här har också uppfattningar om för- och nackdelar med att FRISAM bedrivits parallellt framkommit, uppfattningar om den projektinriktade verksamheten samt inriktningen mot yrkesverksamma och andra specifika målgrupper berörts.
- *Effekter för individ och samhälle*. Vilka var de förväntade effekterna och konsekvenserna, vad ville man uppnå med SOCSAM, vilka scenarier fanns? Vad har SOCSAM betytt för demokratin, för medborgare med behov av insatser och tjänster från SOCSAM, för politiker och personal? Gjordes någon konsekvensbedömning när försöket skulle starta respektive avslutas? På vilket sätt har utvärderingsresultat tillvaratagits?
- *Sammanfattning av resultat och analys, återkoppling av intervjuresultatet*. Efter att ovan beskrivna frågeområden berörts fick intervjupersonen göra en beskrivning av vad som varit viktigast för dem att uttrycka under intervjun och sammanfatta sina erfarenheter i en s.k. SWOT-analys. De formulerade vad de uppfattat som försökets, starka respek-

tive svaga sidor, vilka möjligheter som kan tillvaratas genom försöksverksamheten samt vad som har hindrat att detta skett. De fick också beskriva sina förslag till förbättringar dels generellt dels specifikt för Gotland.

### **3.2 Datainsamling och beskrivning av urval**

Undersökningen har genomförs i form av intervjuer vid möten med nyckelpersoner för SOCSAM på Gotland. Med nyckelpersoner menas de som på olika sätt varit involverade i någon form av ansvarig funktion i försöksverksamheten. Dessa är dels ledande politiker i SOCSAM-nämnden, Försäkringskassans styrelse. Kommunstyrelsen och Kommunfullmäktige, dels tjänstemän inom SOCSAM, ledningsgruppen, beredningsgruppen och förvaltningsledning. De intervjuade har varit involverade i SOCSAM under olika lång tid och i olika perioder av försöket.

Totalt rör det sig om ca trettio personer som har haft ett direkt ansvar för eller viktig kontakt med SOCSAM på Gotland. Tillsammans med företrädare för Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen samt projektledarna på Gotland har ett strategiskt styrt urval gjorts baserat på personernas funktion och mandat att påverka styrning, ledning, genomförande, uppföljning och utvärdering samt start och avslut av försöket.

Det urval som gjordes bestod av 22 personer och bestämdes innan genomförandet. Av dessa kunde 17 personer nås för intervju efter brev- och telefonkontakt. Dessa representerar olika nyckelfunktioner inom SOCSAM på Gotland fördelat enligt följande:

- 4 ledningsfunktioner från den beslutande politiska processen
- 6 huvudmännens chefer, förvaltningschefer eller motsvarande ansvar i ledningsprocessen
- 2 funktioner från den professionella processen ex. operativt ansvariga, enhetsansvariga
- 5 stödfunktioner såsom utvärdering, utredning, ekonomisk, juridisk kompetens.

Återföring av resultat och analys genom feedback har skett till de intervjuade personerna i anslutning till intervjun samt till projektledare och utvärderare i övriga försöksområden i syfte att värdera generaliserbarheten i resultat och analys.

### **3.3 Avgränsning**

Utvärderingen avser att besvara varför SOCSAM på Gotland avslutades och de faktorer och samband som de intervjuade och utredaren uppfattar som avgörande i sammanhanget. Utvärderingen är ett komplement till den

uppföljning och utvärdering som bedrivs inom SOCSAM<sup>2</sup> där de olika processernas resultat och finansiellt resultat för försöken fångas upp.

---

<sup>2</sup> Verksamhetsplan för uppföljning och utvärdering av SOCSAM, Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen, 1999.



## 4 Varför avslutades Gotlandsförsöket?

I detta kapitel ges en beskrivning av de intervjuades uppfattning om varför försöket avslutades och vilka konsekvenserna blir av detta. Därefter görs en beskrivning av SOCSAM-nämndens verksamhetsområde i teori och praktik. Slutligen görs en kort analys av de perspektiv som framträder när en jämförelse sker av de mål och drivkrafter som var orsaken till att försöket startade respektive avslutades.

Det ges en samstämmig bild att orsaken till att SOCSAM på Gotland avslutades har med pengar att göra. SOCSAM-nämndens politiker uttrycker att det avslutades ”därför att vi inte var nöjda med hur den finansiella ramen fungerade i praktiken, det fanns en risk att Försäkringskassan skulle få finansiera kommunens underskott”. Av de intervjuade använder några uttrycket ”kommunens underskott” medan andra uttrycker det som ”en fordran på staten”. Förklaringarna är således mycket olika men samstämmighet råder kring att det hela tiden varit ”trassligt med den finansiella ramen” och att ”vi”/”man”/”jag” ”aldrig förstod att vi inte kunde påverka” det ekonomiska resultatet och att det var ”obefintlig kostnadskontroll”.

En fråga som uttrycks av några av de intervjuade är ”varför tog vi inte hjälp för att reda ut och försöka skapa något nytt?” Andra uttrycker att Gotlandsförsöket inte skulle fått ett godkännande att starta – och absolut inte fortsätta – om man inte kunde presentera en budget där kommunens ingående verksamheter hade en ekonomi i balans.

Samtliga ger uttryck för att de gärna sett att försöket kunde få möjlighet att fortsätta alternativt börja om på något sätt. Ett beskrivande citat, ”Vi borde fått gå till Riksförsäkringsverket/Socialstyrelsen och gå vidare, det är ett ansvar, en heder att fullfölja ... en idé som alla tror på...”.

Det framkommer också förväntningar på att de statliga representanterna, Socialdepartementet respektive Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen, som lämnat godkännande eller deltagit i samråd aldrig skulle låtit försöket starta med den svaga förankring som fanns och med den lednings- och uppföljningsstruktur som presenterades. Enligt Ansökan till regeringen<sup>3</sup> och Avtal mellan parterna<sup>4</sup>, skall försökets ekonomi följas på projektnivå och regleras när försöket avslutas. Ingen har känt till hur detta skulle gå till, ingen har tagit sig an uppgiften och någon modell för ekonomisk uppföljning har därmed aldrig skapats. Det har inte heller funnits någon avsikt att blanda in de kommunala verksamheternas ekonomi i SOCSAM.

---

<sup>3</sup> Parternas ansökan 1996-01-25, sid 9 punkt 2.3.2 och 2.3.3.

<sup>4</sup> Avtal mellan parterna § 7.

Hela Gotlandsidén bygger på att SOCSAM skulle vara den tänkbara lösningen för en förlängning av FINSAM till följd av att FINSAM upphörde.

Projektpengarna som SOCSAM-nämnden disponerade fick årligen uppgå till tio procent av Försäkringskassans medel för sjukförsäkring och samtliga medel för köp av tjänst och förvaltningskostnader. Detta motsvarade ca 4–5 mkr per år, pengar som inte något år till fullo använts till de olika projekten. De pengar som blivit kvar årligen har lagts i en ”pott” i teorin.

Enligt vad som framgår av avtal och beslutsprotokoll skulle varje projekt göra en projektbudget som skulle följas. Ekonomigruppen skulle ge stöd för denna ekonomiska uppföljning men inget av dessa dokumenterade krav har omsatts i praktiken. De uttryck som används i intervjuerna återspeglar det utrymme och ointresse som ägnats ekonomin under tiden som försöket pågått. För dem som agerat aktivt i försöket har drivkraften varit att skapa resultat för individen ”på samma sätt som framgångsrikt gjordes i FINSAM”. ”Vi tog för lätt på regelsystemet som fanns”.

När Försäkringskassans ledande tjänstemän och styrelse uppfattade att ”det finns ingen kostnadskontroll alls” kände de att de var ansvariga för att ”inte riskera statens medel ytterligare”.

Kommunen beslutade dock att försöket skulle fortsätta medan Försäkringskassans styrelse beslutade att försöket skulle avslutas. Försäkringskassans styrelse var dock inte enig i sitt beslut.

Den samlade bilden av de uppfattningar och oklarheter som förmedlas omkring de ekonomiska förutsättningarna, t.ex. hur ekonomin skulle beräknas och följas i försöket, oklarheter om vem som hade ansvar att beräkna vad, följa upp och kontrollera ekonomin, intern kontroll enligt Kommunallagen etc. blir huvudsakligen att ”detta har vi aldrig tagit tag i” eller ”detta har vi inte förstått”... Flera av de intervjuade uttrycker också att även Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen borde sagt ifrån eller tryckt hårdare på den ekonomiska kontrollen och ansvarsfördelningen.

Vad gäller revision känner ingen av de intervjuade till att någon granskning förekommit av SOCSAM-nämndens verksamhet såsom kommunal nämnd.

Av de intervjuade som representerar ledningsansvar på mer operativ nivå önskas att SOCSAM-nämnden eller huvudmännens företrädare hade vänt sig till Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen och fått hjälp att reda ut det hela för att få möjlighet att utveckla försöket på nytt. Samtidigt påtalas att ”Gotland har ingen sådan kultur att man ber någon om hjälp”.

De intervjuade från Försäkringskassan är betydligt mer insatta i de ekonomiska frågorna än motsvarande representanter från kommunen. Vad gäller ekonomigruppen är det enbart försäkringskassans ekonomichef som varit aktiv i gruppen, motsvarande representation har ej förekommit från kommunens sida.

## 4.1 Vad blir konsekvenserna av att försöket avslutas?

När denna fråga ställs under intervjuerna svarar de flesta på ett sådant sätt att intervjuare uppfattar att de tycker att det är en fråga som är viktig, som berör dem. Däremot är flera lite oförberedda eftersom det inte alls har förts någon öppen eller gemensam dialog om detta i något forum vare sig före eller efter försökets avslutning.

De politiskt ansvariga uttrycker att det diskuterats om, och i så fall hur, pågående projekt skall kunna finansieras efter att försöket avslutats. De känner inte närmare till vilka projekt det rör sig om men ”förhoppningsvis” kan några pågående projekt fortsätta under år 2001 genom att de t.ex. kan finansieras med de medel som ”staten kommer att betala till kommunen”.

Av de intervjuade förvaltningscheferna eller motsvarande högsta tjänsteman, omnämns de projekt som de hoppas kunna fullfölja inom sina respektive ansvarsområden. Det är totalt fyra projekt som troligtvis kommer att fullföljas under 2001. Det finns också flera som är villiga att verka för att de verkligen får möjlighet att utveckla metoden med gemensam individuell handlingsplan.

Från dem som genomgående under intervjun ger uttryck för ett engagemang och som ger exempel från fler perspektiv än enbart det ekonomiska, framkommer dock att de har många tankar och synpunkter på hur viktigt det är att aktiviteter och projekt borde få en möjlighet att fortsätta. Detta är däremot ingen diskussion som de från den organisatoriska processen deltagit i. Det ges en enig beskrivning från förvaltnings-/verksamhetschefer att det är mycket viktigt att det blir en fortsättning med pågående projekt och påbörjade insatser för att t.ex. få till stånd en gemensam individuell handlingsplan för att skapa bättre möjligheter för berörda Gotlänningar.

Det ges många exempel på att det egentligen inte har diskuterats några andra konsekvenser än de ekonomiska från dem som har möjlighet och ta ansvar att fatta beslut i frågan. Det framgår otvetydigt att kommunens ekonomi inte är i balans och det framgår mycket tydligt att det i egentlig mening inte har diskuterats eller gjorts någon konsekvensanalys som belyser olika perspektiv på att försöket avslutas.

Det framträder olika mönster från de två huvudmännen vad gäller konsekvenserna av försöket.

De intervjuade från Försäkringskassan ger olika exempel på att det ges konsekvent stöd för samverkan och utvecklingstankar inom hela organisationen. Från kommunen presenteras en motsatt bild, det kortsiktiga ekonomiska resultatet, att hålla budget, ges prioritet framför allt annat. Från samtliga intervjuade beskrivs återkommande att det varit dålig förankring på ledningsnivå av SOCSAM. Det finns därför en rädsla för att det svaga engagemanget, oförståelsen och det bristande intresset från

chefs nivå och politisk ledning nu gör att det blir ännu svårare att få gehör för idéer som stör det invanda mönstret att ”ingenting får kosta något och ingen får vara något”.

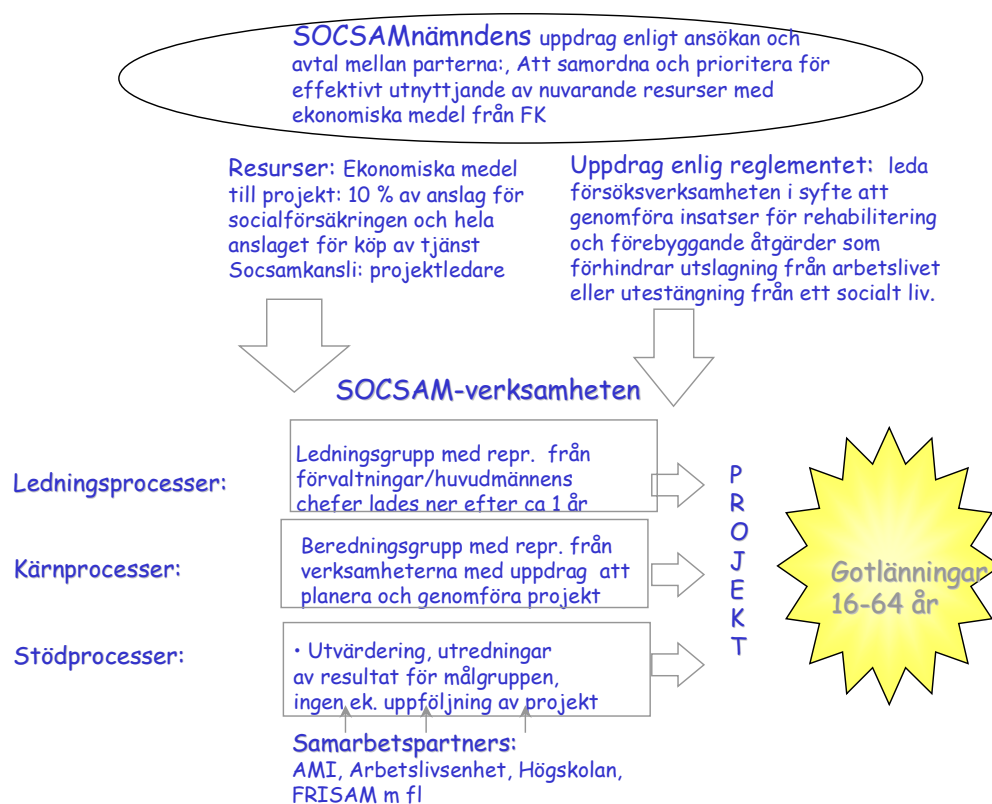
Från kommunens intervjuade representanter så omnämner alla det ekonomiska läget i kommunen. Det ges exempel på att de som vill något mer eller vill utveckla något nytt slutar för att inte ”kvävas” av det som beskrivs som en traditionsbunden kulturen. Det som gäller för förvaltningscheferna är att hålla sin budgetram i kommunen. Trots detta är alla överens om att det är ett stort värde i att samarbeta, däremot uttrycker inte alla varför utan ser det som värdefullt i sig. ”Vi har ändå blivit så pass medvetna om vad viktigt samarbetet är så, det går nog ändå inte att stoppa oss...”

Flera av dem som på olika sätt varit mycket engagerade i försöket omfattas av följande citat gällande konsekvensen av att SOCSAM avslutades ”...det är dålig medelsförvaltning vad gäller mänsklig kompetens ...”.

Från den operativa nivån uppskattas möjligheten att få komma till intervjun särskilt mycket. De har varit mycket engagerade i SOCSAM och det känns ”tomt” nu, ”som en separation”. Även starkare känslouttryck nämns och det uttrycks en stor besvikelse från de flesta av de intervjuade.

## 4.2 Beskrivning av SOCSAM-nämndens verksamhetsområde

SOCSAM-nämndens mandat har varit att godkänna föreslagna projekt. Det avgränsade verksamhetsområdet framgår av nämndens styrdokument och dessa arbete i praktiken. Nämnden har inga mandat att ta andra nämnders resurser i anspråk. Därför kan det förefalla inkonsekvent att de kommunala nämndernas ekonomiska resultat påverkar SOCSAM-nämndens möjligheter att utveckla sitt ansvarsområde om vi beskriver det utifrån nämndens delegation och reglemente. I figuren nedan visas en schematisk översikt över SOCSAM-nämndens verksamhetsområde enligt reglementet och de beskrivningar som de intervjuade gjort om vad SOCSAM inneburit på Gotland.



**FIGUR 1:** Schematisk översikt över SOCSAM-nämndens verksamhet. I praktiken uttrycks att SOCSAM-nämndens uppgift varit att fatta beslut om genomförande av projekt som bedrivs utanför den ordinarie verksamheten och är godkända av projektledaren, ledningsgruppen (under det första året) och beredningsgruppen. Finansiering sker genom de ekonomiska medel som står till nämndens förfogande från Försäkringskassan. Agendan till SOCSAM-nämndens möten har upprättats av projektledaren. Någon politisk aktivitet utöver nämndens möten har inte förekommit. Någon avrapportering till Kommunfullmäktige eller gemensamma möten med huvudmännen har inte skett. SOCSAM-kansliet var placerat i Försäkringskassans lokaler.

### 4.3 Är det samma mål som gör att försöket på Gotland startas och avslutas?

Svaret blir olika beroende på vem som svarar på frågeställningen i rubriken, drivkrafterna är olika för var och en. Det är vanskligt att generalisera och gå snabbt förbi de allra viktigaste frågorna genom att svara ”men SOCSAM-idén är ju så självklar så den finns väl ingen som säger emot”...? Nej, troligtvis inte förrän vi, var och en, börjar tänka oss in i vad detta kan betyda för mej, för den egna positionen, funktionen eller vårt arbetsområde? Tillåter vi förändring bara genom att tro på idén? Idén, insikten om att något behöver göras är bara första steget, därefter måste det fortsätta med förståelse, attityd- och beteendeförändring för att det skall bli resultat i praktiken. Är det enklare om någon annan kan stå för att skapa ett resultat utan att det behöver påverka det invanda mönstret, systemet, mej själv och mitt eget område?

Samtliga intervjuade på Gotland uttrycker att de i grunden tror på SOCSAM-idén. Samtliga har också berättat att det aldrig har varit någon öppen eller gemensam dialog omkring SOCSAM-försökets idé eller mål på Gotland. SOCSAM:s intentioner är inte förankrade och det har aldrig förts några djupare samtal eller diskussioner i offentliga rum omkring vad SOCSAM kan innebära i praktiken.

Lagen uppfattas som krånglig, diffus och lagtekniskt bristfällig. För Gotland har det handlat om ”en möjlighet att fortsätta med FINSAM” och det var aldrig aktuellt att ge det nya ledningsorganet något mandat som kunde påverka de fyra vårdnämndernas ansvarsområden. Det handlade om att hitta en rimlig lösning för att kunna hantera SOCSAM-kravet på en ny beslutsordning. Någon uttrycker det som att ”SOCSAM:s grundtanke har underminerats” genom att det bara tillsattes en ny nämnd utan några egentliga mandat utöver att godkänna projekt som i princip finansieras av staten.

Kommunens ekonomiska situation har bidragit till att försöket startades och att det avslutades. Trots detta finns inte några synliga resultat på att kraft har ägnats åt att få kostnadskontroll vare sig på projektnivå eller vad gäller den finansiella ramen. Oaktat detta så framträder de ekonomiska incitamenten tydligt under intervjuerna.

Primärt när de intervjuade beskriver varför SOCSAM på Gotland startades ges en samstämmig bild från alla som deltog då. De refererar till FINSAM samt till den idé som har formulerats om att arbetslinjen skall gälla för alla i yrkesverksam ålder, om rehabilitering och förebyggande åtgärder för att förhindra utslagning från arbetslivet eller utestängning från ett socialt liv.

Utestängdes egentligen möjligheten att få in kommunens ledande politiker och tjänstemän på arenan genom att FINSAM fick dominera bilden och Försäkringskassan blev fortsatt ägare av processen?

När frågan ställs om varför försöket avslutas omnämns lika samstämmigt att det är av ekonomiska skäl, att Försäkringskassan inte kan riskera statens medel men att kommunens politiker ville fortsätta försöket som det är.

En slutsats som är rimlig att fundera över är att SOCSAM-intentionen är långt mer omfattande än att den skall kunna realiseras genom att projekt föreslås, skapas och bedrivs av eldsjälarna på operativ nivå under så pass lång period som man vet att det finns extra pengar till projekt.

”Den operativa personalen har gjort ett fantastiskt arbete och klarat sig bra ledningsgruppen till trots” uttrycks det från ledningsgruppsrepresentanter som hade önskat att SOCSAM-tanken hade fått lyftas fram på riktigt från början. De uttrycker samfällt att ”styrkorna finns hos engagerade människor på operativ och i vissa fall på ledningsnivå”, annars hade det inte blivit några resultat av vare sig FINSAM eller SOCSAM på Gotland.

I alla system har saker och ting en förmåga att på något sätt påverka varandra och vi kan sällan lösa problemen på samma sätt som vi har skapat dem. För att lyckas behöver hela systemet sättas i rörelse, det är en naturlag som även gäller det politiska, organisatoriska och professionella system där SOCSAM implementeras.

## **5 Beskrivning av SOCSAM:s styrkor och svagheter**

I detta kapitel skulle de mest framträdande ”för- och nackdelarna” med SOCSAM beskrivas. Under intervjuerna pratades dock inte så mycket om för- och nackdelar utan snarare om styrkor och svagheter eftersom det är en försöksverksamhet som skall utvecklas där erfarenheter skall tillvaratas för att skapa förbättringar. I ett sådant sammanhang kan beskrivningen av för- och nackdelar uppfattas som för definitiva. Dessa uppfattningar förmedlas med gemensamma förhoppningar om att erfarenheterna kan tillvaratas på något sätt.

I den första delen av kapitlet beskrivs vad som framkommit specifikt vad gäller Gotlands tillämpning av SOCSAM-konstruktionen. En beskrivning görs av vad intervjupersonerna anser är försöksverksamhetens starkare och svagare sidor. Det förmedlas också reflektioner om vad som är särskilt viktigt att lyfta fram och lära av från SOCSAM-försöket på Gotland. I kapitlet beskrivs också vad de intervjuade skulle vilja göra annorlunda om försöket startade idag eller om det skulle finnas möjlighet att starta om SOCSAM på Gotland.

Därefter presenteras de uppfattningar som uttryckts generellt för SOCSAM och SOCSAM-lagen.

### **5.1 Försöksverksamhetens styrkor och svagheter på Gotland**

Under intervjuens andra del gjordes en s.k. SWOT-analys vars skriftliga sammanställning också utgjorde huvuddelen av återkopplingen av intervjuresultatet med intervjupersonen. Frågerubriken formulerades ”Utifrån min roll och mina erfarenheter som ansvarig för ... inom SOCSAM Gotland hade försöksverksamheten följande styrkor/svagheter...”

Resultatet har sammanställts utifrån de intervjuades funktion i SOCSAM:s olika arbetsprocesser fördelat på representanter från den beslutande ledningsprocessen dvs. politiskt respektive professionellt ledningsansvar, respektive från den organisatoriska och professionella processens operativa verksamhetsnivå samt stödfunktioner såsom funktioner för ekonomi-, nämnds- och kansliadministration och utvärdering.



Nedan presenteras resultaten från de intervjuade som representerar den beslutande **politiska processen**; SOCSAM-nämnden och huvudmännen med ansvar för styrning, beslut, prioritering behov och utvärdering av resultat inom SOCSAM.

Styrkor och framgångsfaktorer	Svagheter
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Positiva utfall från projekten påverkar den ordinarie verksamheten</li> <li>- Att få förbättra samverkan mellan aktörer och spara pengar</li> <li>- Att fokusera den enskildes betydelse</li> <li>- Att få pröva det som tidigare var omöjligt</li> <li>- SOCSAM-nämnden har varit överens</li> <li>- Att gemensamt ansvar tas av huvudmännen</li> <li>- Det har gjorts mycket bra för människor, har fått igång folk snabbare i arbete och rehabilitering</li> <li>- De ”mjuka” frågorna har fått komma upp på agendan i kommunen</li> <li>- Viljan hos de aktivt medverkande att åstadkomma resultat för Gotland</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ett mycket krångligt regelsystem</li> <li>- ”Man”/vi har inte gått igenom regelsystemet tillräckligt, inte dragit slutsatser från dem</li> <li>- Vi fortsatte som FINSAM</li> <li>- Oklarheter om de ekonomiska förutsättningarna</li> <li>- SOCSAM-nämnden har ej haft överordnat mandat, många ansvarsområden med tre vårdnämnder och FK att samordna utan mandat</li> <li>- Att jag/vi inte förstod att vi inte kunde påverka de olika verksamheterna</li> <li>- Obefintlig kostnadskontroll</li> </ul>

De intervjuades ansvarsområde: Den **organisatoriska ledningsprocessen** där huvudmännens chefer, förvaltningschefer och motsvarande genomför aktiviteter i syfte att styra och leda arbetet.

Styrkor och framgångsfaktorer	Svagheter
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stark vilja, engagemang, kunskap och samarbetet som funnits hos människorna på operativ, professionell nivå att verka för förändring</li> <li>- SOCSAM ger med automatik möjlighet till förbättrad samverkan/samarbete och kunskapsöverföring runt gemensamma skattemedel i viktiga projekt</li> <li>- På operativ nivå har nya verksamheter och metoder utvecklats gentemot den enskilde, t.ex. GIH<sup>5</sup></li> <li>- Gotlands geografiska avgränsning, känner varandra rätt väl trots allt</li> <li>- Att det funnits fria medel, enkelt att komma åt utan prestige för användning till projekt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obefintlig/svag förankring av försöket</li> <li>- Otydligt/inget uppdrag</li> <li>- Ingen analys före om de ekonomiska konsekvenserna därför tolkar vi i efterhand. Ingen ekonomisk styrning. Stor osäkerhet om finansieringen</li> <li>- Inget politiskt engagemang, ingen politisk styrning eller ägarskap för frågan.</li> <li>- Barriärer i den politiska ledningsstrukturen</li> <li>- Lågt engagemang från ledningen i kommunen</li> <li>- Bristande koordinering av aktiviteter på ön skapar negativ konkurrens mellan EU-Frisam-SOCSAM</li> <li>- SOCSAM-idén kan ej förverkligas inom nuvarande system för kommunala nämnder</li> <li>- Kommunledningen har bara värderat det monetära resultatet</li> <li>- Otålighet, ett synsätt att det är aktiviteter som gäller i stället för att skapa ny kunskap och sedan åtgärda</li> <li>- FK har i praktiken varit ensam processägare. Skulle haft ett mer aktivt arbete för delaktighet i ledningsgruppen, den kom aldrig igång, splittrades och sedan blev det endast ett operativt projekt</li> </ul>

<sup>5</sup> GIH är en förkortning på Gemensam Individuell Handlingsplan.

De intervjuade nedan representerar ansvarsområde inom **den professionella processen**.

Styrkor och framgångsfaktorer	Svagheter
<ul style="list-style-type: none"> <li>- SOCSAM har varit en ”plogbil”, som berett vägen för Frisam och andra förändringsmöjligheter</li> <li>- Man samlade folk och skapade forum för dem som har makt att förändra <i>men</i> saknade kunskaper om metoder hur man tillvaratar det</li> <li>- Det är inte så låst längre, vi har fått kunskap om varandras verksamheter på ett annat plan</li> <li>- Positivt för ens egen professionella utveckling</li> <li>- Värdefullt med handledningsgruppen där kollegor från andra försök mötts</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dålig förankring på alla nivåer</li> <li>- SOCSAM kastades in efter FINSAM utan att ansvariga förstått SOCSAM</li> <li>- Ingen tydlig målbild eller känd vision</li> <li>- Svagt engagemang från, förvaltningschefer</li> <li>- Inga processinriktade metoder har använts, saknas delaktigheten</li> <li>- Incitamenten är otydliga, olika och ej synliggjorda</li> <li>- Inte använt den kunskap som man fått fram för att förändra</li> <li>- Beredningsgruppen hade otydligt uppdrag, vad skulle åstadkommas, föll folk från, svag representation från sjukvården, ingen läkare</li> <li>- Då ledningsgruppen togs bort frångavs möjlighet till feedback, förankring, bollplank och dialog för samsyn och stöd till beredningsgruppen och operativ nivå</li> </ul>

De intervjuade nedan representerar ansvarsområden och **funktioner i stödprocesser**.

Styrkor och framgångsfaktorer	Svagheter
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Det finns bra ex. på att lärande har skapats ibland ”fotfolket”, en entusiasm och en lust att lära</li> <li>- Att redovisning av resultat har fokuserats</li> <li>- Att fler på operativ nivå fått tillgång till handledare och professionella mentorer</li> <li>- Alla frön och impulser som finns sett ur ett längre utvecklingsperspektiv</li> <li>- SOCSAM har skapat mötesplatser mellan människor på olika nivåer, fört diskussioner, väckt tankar och idéer, har börjat träffas</li> <li>- Ingen blir densamma efteråt ser hinder tydligare</li> <li>- Vi har fått upp ögonen, det har skett en kunskapshöjning trots allt</li> <li>- Styrkorna finns hos enskilda personer men de tillvaratas inte – finns inget ledarskap som gör att de förverkligas</li> <li>- Positiva resultat för individen i projekten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dålig förankring hos politiker och tjänstemän, skulle tittat mer på vad SOCSAM är</li> <li>- SOCSAM-nämnden agerar avgränsat för sig och KS/KF<sup>6</sup> låter det hållas så, svårt att få ta något ansvar utifrån de olika rollerna</li> <li>- Det handlar till sist om ekonomiska incitament Gotland kontra staten</li> <li>- Högre tjänstemän är ointresserade eller överbelastade av besparingsuppgifter pga. ekonomisk kris för kommunen</li> <li>- Det gamla ledarskapet har inte förberetts eller tränats in för ett nytt ledarskap</li> <li>- Vare sig politiker eller topp-tjänstemän har integrerats i SOCSAM, stelbent och hierarkisk tradition här gäller förvaltning ej utveckling, man är lojal och fogar sig, straffas ordentligt om man ej håller sig till ledet</li> <li>- SOCSAM var för svårmanövrerbart med för många vårdnämnder</li> <li>- Det är främst handläggarna som är med</li> <li>- Det är svårt att ta till sig förändringar</li> <li>- SOCSAM, grundtanken har ej förståtts på Gotland, den undermineras – de horisontella långsiktiga planerna för enskilda och samhället men bara kortsiktigt vad gäller budget och monetärt perspektiv – det blir moment 22</li> </ul>

<sup>6</sup> Kommunstyrelsen, KS, Kommunfullmäktige, KF.

Genomgående uppmärksammas värdet av den engagerade och kunniga personalen som trots dålig förankring och stöd, initierat och genomfört aktiviteter. Av de 27 aktiviteter/projekt som dokumenterats inom SOCSAM på Gotland utgör sju aktiviteter insatser direkt för den enskilde individen, tio utgör kartläggnings- och inventeringsprojekt och tio är utbildnings- och utvecklingsaktiviteter för personal inom SOCSAM.

## 5.2 Vad uppfattas som Gotlandsförsökets hot eller risker?

Inom SOCSAM på Gotland har inte gjorts någon riskanalys eller förts något öppet resonemang om vilka hot eller risker som finns för försöksverksamheten och hur dessa skulle kunna undvikas. Det uttrycks genomgående i intervjuerna att det inte varit någon förankring av försöket eller att det inte skapats någon gemensam plattform för försöket. Den enda kända strategin som beskrivs är att genom projekt utanför den ordinarie verksamheten stimulera gemensamma insatser för att uppnå de önskade resultaten. Alla har varit generösa att dela med sig av sin uppfattning utan att lägga skuld på någon annan. Med denna inledning vill jag förmedla ståndpunkten om att vi är själva var och en den största risken för misslyckande om vi inte var och en tydliggör frågeställningar och kraftsamlar genom att pratas vid om det som berör oss vare sig det rör sig om att vi ser små möjligheter spira eller känner maktlöshet inför vad som kan uppfattas som inbyggda hot eller risker i systemet. Därför är det viktigt att kommunicera det som kan tyckas tabubelagt eller hotfullt, att vi talar *med* varandra, tystnaden kan vara destruktiv och förödande.

### Nedan återges beskrivningar av Gotlandsförsökets hot eller risker

- Att ett stort ansvar lades på en lös grund, hotet blev verklighet och försöket avbröts.
- Rädslan för att SOCSAM kan medföra förändringar av det politiska styrsystemet, kulturen, strukturen och vårdnämndernas mandat har gjort att SOCSAM har hållits på avstånd.
- Etablissemang som vill bevara strukturer och kulturmönster.
- Kommunens ekonomi är inte i balans och verksamheternas kostnader täcks ej i budgeten, åtminstone har det varit stora underskott flera år i rad. Ekonomin styrs med järnhand.
- Staten blir en förlorare utifrån det kommunala budgetsystelet när ekonomiska underskott aldrig täckts.
- Att ledningsorganet hade otillräckligt mandat, en förväntan/övervältning av ansvar och kostnader utan några befogenheter alls.
- Ingen kostnadskontroll inom försöksverksamheten.

- Människor kan bli desillusionerade, frustrerade och fräntagna sin energi när idén och jobbets goda resultat inte tillvaratas. Det är en allvarlig förlust av mänskliga resurser i flera bemärkelser.
- Att vi har startat något mycket bra, något viktigt som vi inte får fortsätta speciellt i tider när ekonomin styr kortsiktigt.
- Rädslan för att något startar som kommer att kosta.
- SOCSAM kan hota vissa revir, hotfullt för den med rädsla att prestige förloras om något förändras, gäller både politiker och tjänstemän.
- Undanträngningseffekter om det tillåts att bara fokusera 16–64 år.
- Att bara en av aktörerna är SOCSAM-ägare i praktiken trots att det är ett samverkansprojekt mellan olika huvudmän.
- Tidsfaktorn är ett hot i försöksverksamheten, måste finnas tålamod att ta fram stöd och system för uppföljning av resultat samt lyfta blicken och kunna följa upp långsiktiga resultat.
- En otydlig ansvarsfördelning mellan ledningsgruppen och beredningsgruppen, ”någon annan tar över vid sidan om”, det tar kraft, skapar osäkerhet och irritation.
- Att problem förenklas, lösningar förenklas och det är bara symptom som åtgärdas när aktiviteter snabbt skall dras igång utan att olika professionella kunskaper tas tillvara så att orsakerna kan åtgärdas.

### 5.3 SOCSAM:s styrkor och svagheter generellt

Nedan återges de uttalanden som gjorts från de intervjuade vad gäller SOCSAM generellt.

De intervjuades ansvarsområde	Styrkor	Svagheter
Politiska beslutande processen	- Hela SOCSAM-idén när den genomförs på riktigt	
Organisatoriska ledningsprocessen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Att ta vara på erfarenheter från de olika huvudmännen på den nya arenan</li> <li>- Att få testa nya sätt att arbeta, samarbeta, utveckla metoder för bättre helhetssyn på kundens behov</li> <li>- Hela SOCSAM-idén när den genomförs på riktigt med de aktörer som berörs på lokal nivå.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En traditionell nämnd enligt Kommunallagen borde ej tillåtas. Det måste vara ett Beställar-Utförar-koncept.</li> <li>- Ett för stort grepp att ta med allt på en gång, all sjukvård och omsorg t.ex.</li> </ul>
Professionella kärnprocessen	- Hela SOCSAM-idén när den genomförs på riktigt	
Stödprocess	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hela SOCSAM-idén, här finns alla möjligheter</li> <li>- Idén om att komma från inlåsnings effekter</li> <li>- Att komma bort från sektoriseringen och skapa färre organisationer</li> <li>- Att få ett gemensamt ansvar för befolkningen i område, att hushålla och komma bort från "Svarte Petter"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Riskfyllt, ej attraktivt med en försökslagstiftning</li> <li>- Borde vara ett gemensamt och samlat ansvar att medverka, att allt gås igenom ordentligt och man måste vara med på riktigt, måste finnas en delaktighet när det startas</li> </ul>

## 6 Uppfattningar om försöksverksamhetens möjligheter och åtgärder för förbättring på Gotland

I detta kapitel beskrivs vad de intervjuade vill lyfta fram som viktiga möjligheter och åtgärder för förbättring av genomförandet av SOCSAM på Gotland.

### Den intervjuades ansvarsområde: Politiska beslutande processen

Vilka möjligheter skulle kunna tas tillvara i försöksverksamheten	Vad behöver förbättras på Gotland
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Att huvudmännen gick ihop för att göra livet bättre för dem som gick långvarigt på socialbidrag etc., att verkligen få pröva</li> <li>- Nuvarande situation visar på värdet av ett beställarperspektiv</li> <li>- Tydligare politisk styrning, politiskt ledarskap</li> <li>- Att få göra prioriteringar i en beställarorganisation där även statliga medel kan disponeras för befolkningsområdet</li> <li>- Helhetssyn och bättre fokus på resultat för den enskilde</li> <li>- Att åstadkomma förbättrat ohälsotal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Att Gotland får FINSAM tillbaka eller att vi får genomföra SOCSAM på riktigt... men kommunen låter inte detta ske, släpper inte in någon som kan påverka för förändring</li> <li>- Att göra ett scenario för en beställarutförarmodell</li> <li>- Att lyfta av de olika nämnderna en viss budget och göra beställningar ur ett folkhälsoperspektiv, att få handla upp hela vårdprocesser och undvika Svarte Petter</li> <li>- Vi behöver lära oss att ta hjälp i förändringsprocesser för att kunna skapa något nytt</li> </ul>

### Den intervjuades ansvarsområde: Organisatoriska ledningsprocessen

Vilka möjligheter skulle kunna tas tillvara i försöksverksamheten	Vad behöver förbättras på Gotland
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Genom samverkan skapas synergieffekter såväl för individen som för samhället</li> <li>- En bättre resursallokering om resurser omfördelas med flexibilitet inom den finansiella ramen och samverkansfördelar lyftes fram för hela ön</li> <li>- SOCSAM har de rekvisit som behövs</li> <li>- ...dra lärdom av det som gjorts på Gotland</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Skulle finnas tydligt ägandeskap och politisk enighet om finansiell samverkan – att dela både makt och pengar och vara överens om att våga använda de möjligheter som finns även om det medför risker att pröva något nytt</li> <li>- Begränsa den finansiella ramen till det som är realistiskt för en SOCSAM-nämnd</li> <li>- Formulera tydliga mål för verksamheten</li> <li>- Skulle fått pengar reellt avsatta för samlat ansvar med inflytande och möjligheter till omprioritering</li> </ul>

### Den intervjuades ansvarsområde: Professionella processen

Vilka möjligheter skulle kunna tas tillvara i försöksverksamheten	Vad behöver förbättras på Gotland
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Om man förstått och pedagogiskt fört ut budskapet och idén med lagstiftningen så skulle kunskaper kunna tillvaratagits</li> <li>- Att rekrytera rätt personer till ledningsfunktioner, som stöd för utveckling</li> <li>- Att hitta utvägar för individen, något meningsfullt har hänt för oss, mina medarbetare och dem som behöver oss, här finns möjligheter</li> <li>- Vi ser möjligheter till fortsatt samarbete i framtiden, vi måste samarbeta för den enskilde</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Förankring och ansvarstagande</li> <li>- Satsa på långsiktiga projekt</li> <li>- Skulle ägnat tid åt gruppen och processen från början, nu kom det in lite först mot slutet</li> </ul>

### Den intervjuades ansvarsområde: Funktioner i stödprocessen

Vilka möjligheter skulle kunna tas tillvara i försöksverksamheten	Vad behöver förbättras på Gotland
<ul style="list-style-type: none"> <li>- En omfördelning av ansvar för att kunna ta ansvar i SOCSAM</li> <li>- Fokusera utvecklingsarbete och omorganisera nämndstrukturen</li> <li>- Ta vara på erfarenheter, våga integrera nya kunskaper</li> <li>- Den lösningsinriktade utbildningen som startats ger möjligheter för fler att få en gemensam bild och kunskapsutbytet förbättrar utvecklingsmöjligheterna</li> <li>- Det har ändå medfört att vi börjat samverka</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vi skulle gått igenom ordentligt vad SOCSAM är, måste vara med på riktigt med delaktighet</li> <li>- Att tillåta, tillvarata och stödja en förändringsprocess inom organisationen som helhet – ”det har inte varit någon förändringsprocess i organisationen som helhet”</li> <li>- En ordentlig förankring och struktur för lärande</li> <li>- Alla svagheter</li> <li>- Mycket olika uppfattningar om varför, vad och utvärdering skulle ske, såg inte utvärderingen som lärande, svårt att lära sig från SOCSAM</li> <li>- Stöd från förvaltningschefsledningen inom Gotlands kommun</li> </ul>

## 7 Vad är viktigt för att ett SOCSAM-försök skall kunna skapa hållbara resultat

De intervjuade på Gotland som uttrycker vad som varit viktigt och skapat framgång för försöksverksamheten på Gotland beskriver samfällt att det varit de operativa eldsjälarna som varit aktiva med vilja och tro på att det går att göra något. De har utvecklat bra verksamheter och metoder till värde för de enskilda människorna *trots* att det genomgående uttrycks att det saknats förankring och stöd såväl från politisk ledning, chefer och administrativa funktioner. Kontakter vid referens-/handledningsgrupper med andra SOCSAM-kollegor på fastlandet beskrivs också som mycket värdefullt.

Samtliga intervjuade uttrycker, om än på lite olika sätt, att de idéer som SOCSAM respektive FINSAM representerar måste komma till stånd till slut. Det finns önskemål och förhoppningar om att på något sätt kunna åstadkomma det på Gotland.

En bild som väl uttrycker vad de flesta vill förmedla beskriver jag med hjälp av citat från den sammanfattning som en av de intervjuade gjorde vad avser åtgärder för förbättring av SOCSAM på Gotland;

*”Det behövs ett tydligt uppdrag och en ordentlig förankring av idén...att se svagheter i förankringen...starta upp med beskrivning av en gemensam behovsbild och ägna första året åt att ta tillvara och samla kunskap om behov och åtgärder...Vi måste våga ta hjälp och stöd av utomstående, konsulter, och arbeta målmedvetet med attitydbiten..., vara uthålliga, ta vara på medarbetares engagemang och ha ett långsiktigt perspektiv...”*

Vad de intervjuade uttryckt som generellt viktigt för att skapa framgång och hållbara resultat återges nedan. Vid intervjuerna har dessa framkommit och uttryckts som generella förbättringsåtgärder oaktat att det är erfarenheter från de medverkande på Gotland:

- Utforma SOCSAM:s regelsystem så att det möjliggör större lokal flexibilitet.
- Viktiga symtom på inlåsnings effekter hanteras i en tillfällig försökslagstiftning. De bör i stället hanteras i en genomtänkt och generell lösning..
- Lagstiftningen är inte genomarbetad eller tillämpbar för en kommunal nämndorganisation.
- Staten är part, tolkare, företrädare och utvärderare, övriga parter som berörs har inte samma status eller möjligheter till information om rättstillämpning etc. Riksförsäkringsverkets och Socialstyrelsens företrädare representerar flera olika roller.



- Ett försök som Gotland borde ej fått starta, det var för mycket oklarheter från början. Man måste ta på sig ett tydliggjort ansvar och ha legitimitet att hantera konsekvenserna av det.
- För att få börja med finansiell samverkan borde det krävas kostnadskontroll och en ekonomi i balans hos parterna.

Andra slutsatser som kan dras ifrån intervjuresultaten är att när de ansvariga vare sig har fått något egentligt mandat eller legitimitet som är följsamt till SOCSAM-lagstiftningen eller som de beskriver det, inte till fullo förstått konsekvenserna av SOCSAM-uppdraget, finns det inga förutsättningar för att lyckas. Då saknas möjligheter för ansvarstagande och initiativtagande för förändring. De olika aktörerna har olika förväntningar på vad som behöver göras och ingen äger rätt att initiera några aktiviteter som kan ”störa” den traditionella verksamheten hos huvudmännen. För att kunna fördjupa demokratin ur ett befolkningsföreträdarperspektiv är det troligtvis av särskilt stort värde att utvecklingsprocessen i sig genomsyras av demokratiska principer såsom t.ex. delaktighet, inflytande och likvärdighet.

Det måste finnas en organisationsstruktur som är anpassad till uppdraget med tydlig styrning och ledning. Det behövs en förändring så att ansvarig nämnd/ansvarig politisk nivå har ett reellt och gemensamt befolkningsansvar med politisk och finansiell samordning omkring de behov som omfattas, definierats, i det lokala perspektivet.

Ett par slutsatser ifrån de intervjuade nyckelpersonerna:

”Om Beställar-Utförar-modellen hade varit ett krav hade SOCSAM på Gotland aldrig startat”

”Vi tog för lätt på regelsystemet som fanns, vi trodde vi kunde gå runt det ...”

Från SOCSAM på Gotland finns mycket att lära om vikten av att känna till hur vi ska styra, leda, stödja och följa upp förändringsprocesser om vi vill lyckas. Det finns mycket av generellt lärande om förändringsprocesser i de uttalanden som gjorts.

SOCSAM på Gotland var huvudsakligen en fortsättning på FINSAM. FINSAM lyfts fram för det goda ekonomiska resultatets skull och för att spelreglerna var mer begripliga, avgränsade och hanterbara eftersom det skapades resultat genom att den organisatoriska och professionella processen var aktiva. Den politiska aktiviteten var inte så omfattande och krävde inte någon omfattande förändring vad avser styrning eller politiskt ledarskap.

För att SOCSAM:s intentioner skall få genomslagskraft och implementeras krävs en omfattande förändring och aktivitet även inom den beslutande och politiska ledningsprocessen. I sin ansökan har SOCSAM Gotland varit tydliga och förmedlat att de ej hade för avsikt att förändra den politiska

ledningsstrukturen. SOCSAM-nämndens mandat har varit att fatta beslut om projekt inom mycket begränsade ramar.

Har det varit möjligt att genomföra SOCSAM med de förutsättningar som varit på Gotland? Det ligger ingen värdering i denna fråga och det är angeläget att påpeka att det har skapats nödvändiga och värdefulla, såväl instrumentella som terminala, resultat på Gotland genom den försöksverksamhet som startats upp och bedrivits.

Det är viktigt att den kommande lagstiftningen utformas så att det skapas möjligheter för lokal anpassning utifrån gemensamt lokalt befolkningsansvar, för förbättring med utgångspunkt ifrån de behov som definieras och behöver samordnas lokalt. Den lokala politiska organisationen behöver utformas för att möjliggöra detta. Det borde inte vara möjligt att avvika från lagstiftarens nationella krav på politisk och finansiell samordning för de verksamheter som avser att tjäna som insatser för dessa behov.

## 8 Sammanfattande reflektion och analys

- Att SOCSAM avslutas beror egentligen på att det är FINSAM som har varit utgångspunkten hela tiden, i praktiken. Försöket fick i praktiken starta som ett FINSAM under SOCSAM-benämning men avslutas när SOCSAM-lagstiftningens och huvudmännens avtal om beräkning av finansiellt resultat börjar tillämpas.
- *Det unika med SOCSAM är politisk och finansiell samordning* där de medverkande parterna bildar ett gemensamt politiskt ledningsorgan som övertar vissa uppgifter från de verksamheter som ingår i försöksverksamheten. Enligt SOCSAM-propositionen ska ledningsorganet besluta om mål och riktlinjer för de verksamheter som ingår i försöket samt planera, prioritera, upphandla och finansiera dessa:
  - På Gotland har den politiska samordningen bestått av en politisk ledningsstruktur med kommunal nämndstatus, på samma sätt som övriga kommunala nämnder och med uppdrag att fatta beslut om genomförande av projekt föreslagna av professionella representanter från operativ nivå. Detta ledningsorgan har inte övertagit några uppgifter från de verksamheter som ingår i försöksverksamheten. SOCSAM-nämnden har varit ett komplement i den befintliga kommunala nämndstrukturen utan befogenheter att besluta om mål och riktlinjer för de verksamheter som ingår i försöket samt planera, prioritera, upphandla och finansiera dessa.
  - Någon finansiell samordning i SOCSAM-lagens bemärkelse har inte förekommit. Principen om ett gemensamt kostnadsansvar var den avgörande anledningen till att avtalet för SOCSAM på Gotland inte förlängdes efter 2000. På grund av det finansiella underskottet, som uppstått i Gotlands kommuns verksamhet, beslutade Gotlands läns allmänna försäkringskassa att för sin del inte förlänga SOCSAM efter 2000.
- Under 1998 och 1999 uppstod ett finansiellt underskott i SOCSAM på cirka 60 miljoner kronor. Underskottet hade genererats i kommunens verksamhet. Det finansiella underskottet föranledde en diskussion om behovet av vissa förändringar i parternas avtal, bland annat med avseende på ”resursinsatserna och ledningsorganets mandat”. Då parterna inte kunde enas om ett nytt avtal avslutades försöksverksamheten den 31 december 2000.
- SOCSAM-nämndens mandat omfattade projekt på operativ nivå. Därför fick de ta ett ansvar för något de ej kunnat påverka då de får svara för ekonomisk reglering mellan huvudmännen för verksamhetskostnader som de aldrig haft något mandat att påverka, deras ekonomiska resurser har varit projektmedlen från Försäkringskassan.

- De projekt som bedrivits har finansierats med ”smörjmedel” från en av huvudmännen.
- Styrdokumenten är inte helt följsamma till varandra; i ansökan och avtal formuleras att ”Nämndens uppgift är att med tillämpning av en helhetssyn svara för samordning och prioritering för att uppnå effektivare resursutnyttjande av nuvarande resurser. Nämnden skall vidare besluta om genomförande av olika samverkansprojekt eller motsvarande.” Av Reglementet framgår att uppgiften är mer begränsad ”Huvudsyftet är att genomföra insatser för rehabilitering och förebyggande åtgärder som förhindrar att människor slås ut från arbetslivet eller utestängs från ett socialt liv.”
- De styrdokument som upprättades såsom ansökan, avtal, reglemente, har inte följts upp eller tillämpats till fullo i praktiken av huvudmännen eller SOCSAM-nämnden. Det gäller t.ex. kontakten mellan SOCSAM-nämnden och huvudmännen, där det är en svag länk över huvud taget, den länk som skall finnas är endast ”rapporter” från SOCSAM-nämnden till sina resp. huvudmän. Det gäller uppföljning av ekonomin i projekten och det gäller metoder för avstämning av ekonomiskt resultat i försöket.
- Det skapades ingen ny ledningsorganisation för SOCSAM, det var FINSAM mönstret som följdes därför fördes ingen diskussion om varför, vad och hur SOCSAM skulle genomföras eller bemannas på Gotland.
- De nyckelfunktioner/-personer som i praktiken tagit hela ansvaret för SOCSAM på Gotland har inte haft tillräckligt mandat, legitimitet eller förankring hos huvudmännen. Därför har inte huvudmännen tagit SOCSAM för annat än ett instrument för att bedriva *projekt* och som därmed inte alls ska påverka eller ta utrymme, resurser, makt från den ordinarie kommunorganisationen eller vårdnämnderna.
- Alla intervjuade uttrycker att de tror på SOCSAM:s idé. De förändringar i förhållningssätt, attityder, synsätt, aktiviteter etc. som måste följa därav, har däremot aldrig förankrats eller förberetts gemensamt på Gotland.
- I praktiken har det inte funnits någon annan tanke än att genom FK-medel genomföra projekt på operativ nivå. Det råder enighet om att försöksverksamheten består av insatser i form av projekt – men inga, eller helt olika, målbilder, incitament och strategier om hur implementeringen skall lyckas, vad som behöver göras samt hur, behov av förändringar i organisationsstruktur, makt- och ansvarsfördelning etc.
- Det behövs en gemensam, förankrad, kommunicerad, överenskommen och förstådd idé, vision eller mål om vad som önskas åstadkommas lokalt. Då detta saknats på Gotland har det skapats ett förväntansgap

mellan de styrande politikernas bild av vad SOCSAM på Gotland skall innebära och de engagerade verksamhetsföreträdarna och operativa funktioners förhoppningar om vad SOCSAM-idén skulle kunna innebära. Detta skapar frustration och begränsningar av de möjligheter som de ”operativa eldsjälarna” ser då kunskap, erfarenheter och utvärderingsresultat inte tas tillvara för förändring. Det är slöseri med mänsklig kapacitet när tillvaron inte uppfattas meningsfull, begriplig eller hanterbar för dem som berörs. Dessa olika förhoppningar/förväntningar på om och i så fall hur mycket projekten får påverka och förändra det befintliga tar mycket kraft.

- Under 1999 antog SOCSAM-nämnden visioner och mål för försöket. Dessa medförde dock aldrig att förhoppningarna om ”en tydligare strategi inför det fortsatta samverkansarbetet”<sup>7</sup> förverkligades i praktiken.
- Det framträder olika djup förståelse om vad förändring på olika nivåer innebär för funktioner som berörs direkt eller indirekt av arbetsprocesser som pågår runtomkring i ”SOCSAM-systemet. Tänk om vi kunde lära oss att prestigelöst stanna upp och ta vara på varandras kunskaper och förmågor och ta hjälp av varandra och ”andra” när det behövs.
- Det finns ibland de intervjuade ”nyckelfunktionerna” personer som beskriver varför, vad och hur SOCSAM skulle kunna utvecklas. Några av dem hoppas på att ett *riktigt* SOCSAM skall startas, andra känner förluster och frustration av att det inte varit möjligt att genomföra det man ser ett stort behov av.
- SOCSAM-lagstiftningen uppfattas som krånglig, svag som lag betraktat, svår att förstå och alltför stelbent vad gäller möjligheten att anpassas till olika lokala förutsättningar. Några förslag till förbättring har dock inte framförts under försökstiden utöver att Gotland gavs möjlighet att genomföra försöket i en kommunal nämndorganisation utan en egen juridisk person.
- På Gotland har det saknats en juridisk person för SOCSAM med legitimitet och ansvar för att definiera behov, prioritera insatser, mobilisera resurser för genomförande och utvärdera samt lära av resultatet samt bedriva reell politisk och finansiell samverkan.
- Det har inte heller funnits några goda möjligheter för ansvarstagande i praktiken eftersom det t.ex. förutsätter:
  - Ömsesidigt förstådda och överenskomna förväntningar på alla nivåer mellan uppdragsgivare och uppdragstagare/delegater/utförare.
  - Uppföljning och utvärdering utifrån olika perspektiv. Utvärderingen på Gotland har huvudsakligen fokuserat på resultat för individen

---

<sup>7</sup> Årsredovisning 1999, 2000-02-18, s 29.

vilket är det viktigaste. Men för att skapa de tjänster Gotlänningarna behöver måste också personalens förutsättningar att göra ett bra arbete stödjas och följas upp och de ekonomiska medel som står till förfogande hanteras ändamålsenligt.

Ingen har agerat trots att det inte gjorts några projektbudgetar med gemensam finansiering eller presenterats någon idé på hur fördelning av över och underskott skall kunna ske. Någon beräkning att utgå ifrån finns inte vad gäller ”respektive parts andel beräknas i förhållande till insatta medel i olika projekt”. I praktiken har därmed FK finansierat allt och får därmed ersätta kommunen för hela underskottet.

- Det har inte heller förekommit någon oberoende granskning av SOCSAM-nämndens verksamhetsområde från den kommunala revisionen.

Vems behov eller vilka motiv skall få dominera i SOCSAM-systemet? SOCSAM:s idé är att ur ett befolkningsperspektiv skapa bättre förutsättningar genom att sätta fokus på individen ur ett helhetsperspektiv. Syftet med SOCSAM är att genom lokal samordning av politiskt ansvar och gemensamma resurser uppnå både välfärdsvinster för enskilda och samhällsekonomiska vinster. Styrning och ledning måste då ha stark legitimitet och vara så tydlig att det inte råder någon tveksamhet omkring målbilder och incitament för att utforma välfärden utifrån lokala behov och samverkansformer. I annat fall kan ansvaret för att utveckla välfärden för individens och samhällets skull väljas bort när det tar emot för dem som traditionellt har dominerat systemet.

## **Bilaga 1 – Intervjupersoner SOCSAM Gotland**

Lena Celion  
Ove Lindström  
Inga-May Engberg  
Gunnela Frumerie  
Carl-Magnus Lindström  
Björn Söderberg  
Gunilla Andersson-Linder  
Göran Lindbom  
Gunilla Stenström  
Hans Klitbom  
Jan Lundgren (endast telefonkontakt)  
Claes Kullberg  
Björn Ericsson (endast telefonkontakt)  
Tord Ekman  
Patrik Pettersson  
Elof Pettersson  
Anna-Karin Bergius

## **Bilaga 2 – Information till intervjupersonerna**

### **Hur uppfattade Du SOCSAM på Gotland?**

Sedan 1 juli 1997 har Gotlands kommun och Gotlands läns allmänna försäkringskassa deltagit i lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst (SOCSAM). Försöksverksamheten, som utgår från regeringens proposition 1993/94:205 och regleras i lag 1994:566, pågår till och med utgången av 2002. SOCSAM på Gotland avslutades den 31 december 2000.

Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen har tillsammans regeringens uppdrag att följa upp och utvärdera SOCSAM. Med anledning av att SOCSAM på Gotland inte förlängdes efter 2000 genomförs en särskild studie för att belysa erfarenheterna av SOCSAM på Gotland.

De båda verken har givit konsultföretaget Con Trust i uppdrag att genomföra denna studie, som består av intervjuer med personer som på olika sätt varit involverade i försöksverksamheten. Vi tror att Du har viktiga erfarenheter att förmedla. Vi hoppas att Du har möjlighet att i en intervju förmedla Dina erfarenheter av SOCSAM på Gotland. Intervjuerna kommer att genomföras under tiden den 2–6 april. Du kommer inom kort att bli kontaktad för bokning av tid för denna intervju.

Har Du några frågor är Du välkommen att kontakta Ann Britt Karlsson på Con Trust, tfn 0512-522 58, eller någon av oss på Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen.

Vänliga hälsningar och tack på förhand för Din medverkan!

Peter Wollberg  
Riksförsäkringsverket  
Tfn: 08-786 92 90

Göran Jägerby  
Socialstyrelsen  
Tfn: 08-555 533 19



## **Bilaga 3 – Intervjuguide**

### **Övergripande rubriker och frågeområden**

#### **A) Om IPs uppdrag, ansvar, aktiviteter inom Gotlands SOCSAM-organisation**

Vad är/var Din funktion i Socsam?

Under vilken fas/tidsperiod av försöksperioden hade Du denna funktion.

Hur mår Du idag efter att försöket avslutats?

Kände Du tillfredställelse med arbetet i SOCSAM?

Vad har Du varit ansvarig för i Socsam?

Vilka befogenheter hade Du inom SOCSAM?

Hur fungerade Du i rollen i praktiken?

Finns det något som har hindrat Dej att påverka försökets utveckling?

Hur skulle Du vilja beskriva Ditt uppdrag? Var Ditt uppdrag tydligt för Dina medarbetare/för övriga politiker?

Vilken legitimitet, auktoritet/makt gav Ditt uppdrag Dig?

Om Du känner att Din legitimitet/auktoritet inte var tillräcklig vad var orsaken?

Vad skulle kunna förbättra detta?

Vad höll Din arbetsgivare/uppdragsgivare/medarbetare/enskilda Dig ansvarig för?

Fanns ömsesidigt överenskomna och förstådda förväntningar på Ditt uppdrag?

Om skillnad råder hur kunde det åtgärdats?

Tänk på vad Du gjorde i din roll som ..... Vilka var de mest centrala aktiviteterna i Din funktion?

Vilka aktiviteter/handlingar gav mest effekt? Vilka aktiviteter/handlingar skulle givit mest effekt?

Hur höll Du Dig uppdaterad med ny information och erfarenhet inom ert SOCSAM-försök?

Hur stärkte Din organisation Dig i Ditt ledarskap/din funktion inom SOCSAM?

På vilket sätt kunde Du påverka försöket utifrån ditt ansvar och din funktion?

Vad har du bidragit med i Socsam Gotland?

Tänk på Din personliga och professionella/politiska bakgrund. Vilka erfarenheter, övertygelser, värderingar och drivkrafter har Du haft med dig i din roll i SOCSAM som är värdefulla och betydelsefulla för dig och det ansvar Du haft inom försöksverksamheten?

Vad skulle du gjort annorlunda om SOCSAM på Gotland hade startats/fullföljts idag?

## **B) Om effekter för individ, samhälle – mål och resultat med SOCSAM på Gotland**

Vad ville huvudmännen/SOCSAM-nämnden/ledningsorganisationen/verksamheterna uppnå med SOCSAM?

Vilken betydelse spelade ev. olika målbilder inom försöksverksamheten?

Gjordes några scenarier/riskanalyser?

Varför avbröts försöket?

Varför uppstod ett finansiellt underskott?

Vad skulle behövt förändras för att försöket skulle kunna fullföljts enligt idén i ansökan och målen med försöket?

Vad kan vi lära oss av Gotlands SOCSAM-försök som går att tillvarata för att skapa framgång i utvecklingsarbete som handlar om systemöver-skridande samarbete, samverkan och samordning för att nå önskade effekter i samhället?

Vilka är de mest betydelsefulla resultaten? Finns det andra viktiga resultat?

Genomfördes någon konsekvensbedömning av att försöket ej fortsatte?

Vad blir konsekvenserna av att SOCSAM på Gotland avbröts? För vem?

Vad hände med pågående aktiviteter (såsom HaKul, FoU, gemensam individuell arbetsplan etc)?

Vad har SOCSAM betytt? För politiker/medarbetare/målgrupper/enskilda?

Tänk på vilka mål och resultat Du strävade efter att uppnå inom SOCSAM-verksamheten. Hur upplevde du målen för Ditt politiska/professionella ledarskap inom SOCSAM i relation till de förutsättningar och omständigheter som fanns?

Vad är viktiga framgångsfaktorer för SOCSAM? Vad är framgångsfaktorer för Dig i Din funktion/verksamhet i SOCSAM? Vad är framgångsfaktorer för SOCSAM nationellt?

Vad är framgångsfaktorer för SOCSAM på Gotland?

Vad skulle behövt åtgärdas för att skapa avsedd framgång med SOCSAM på Gotland?

### **C) Om förutsättningar i det institutionella sammanhanget och den beslutande processens bakgrundsfaktorer**

Vad vill Du uppmärksamma institutionellt t.ex. avs. lagstiftning, ansvarsfördelning och befogenheter som påverkade förutsättningarna för SOCSAM på Gotland?

Vilka nationella (yrkesanknutna/politiska) faktorer påverkade arbetet i SOCSAM?

- ex. SOCSAM-lagstiftningen
- RFV:s/SoS funktion vid samråd respektive utvärdering

Har Du erfarenhet av några regionala/lokala organisatoriska faktorer som särskilt påverkade Ditt arbete i SOCSAM negativt eller positivt?

Vad betydde FINSAM för uppläggningsen av SOCSAM?

Vilken var strategin inom den politiska ledningen för att kunna genomföra SOCSAM på ett ändamålsenligt sätt?

Hur tog SOCSAM-nämnden ansvar för prioriterade aktiviteter/intern kontroll/utvärdering av resultat?

Vad är Din erfarenhet om för- eller nackdelar med vald strategi inom SOCSAM Gotland, utifrån t ex:

- Organisering i kommunal nämnd (i stället för beställarförbund).
- Inriktning mot yrkesverksamma (16–64 år) och andra mer specifika målgrupper.
- Val av ingående verksamheter (finansiell ram).
- Projektorienterad verksamhet.

Vilka för-/eller nackdelar har Du erfarit med det politiska/administrativa ansvarstagandet, utifrån:

- Förankringen av SOCSAM (politiskt, i verksamheten, brukare/befolkning).
- SOCSAM-nämndens mandat och förhållande till övriga kommunala nämnder.
- Beredningsprocessen.
- Det gemensamma kostnadsansvaret.
- SOCSAM i förhållande till att FRISAM bedrevs parallellt sedan 1998.

Hur vill Du beskriva SOCSAM-försökets betydelse på Gotland?

Hur omfördelades politisk ledning, -ansvarighet, -organisation, -delegation, -mål- och uppdragsbeskrivningar till organisationen i praktiken?

Vem har varit ansvarig för styrning av försöket?

Vem har varit ansvarig för ledning av försöket?

Tänk på samordning/samverkan/samarbete mellan myndigheterna/verksamheterna/personalen, finns det någon starkare eller svagare länk här inom SOCSAM Gotland?

Vilket stöd kände Du för att driva SOCSAM på Gotland? Vilka hot/möjligheter/hindrade?

Finns det exempel på framträdande påverkansfaktorer i samhället, negativt/positivt som Du vill förmedla?

Hur vill Du beskriva försökets förankring hos Er som ansvariga beslutsfattare och ledning på Gotland?

#### **D) Om den organisatoriska arbetsprocessen**

Vilka är Dina erfarenheter av för- nackdelar av beredningsprocessen?

- Hur förbereddes frågorna till SOCSAM-nämnden?
- Vilka påverkade/styrde agendan till SOCSAM-nämnden
- Vilka påverkade/styrde agendan till beredningsgruppen/ledningsgruppen?

Finns det några speciellt värdefulla erfarenheter gällande ledning av förändringsprocessen eller former för organisering och rådande arbetsklimat som har gett stöd för/hindrat samordning/samverkan/samarbete?

Vilka synpunkter har du angående administrativa stödsystem som har utvecklats/saknats som stöd för administration av försöket?

Hur arbetade man för att skapa förutsättningar för att nå uppsatta mål och resultat etc?

Vilken organisation och vilka organisatoriska former och särdrag har Du verkat för – för att skapa förutsättningar för måluppfyllelse och goda resultat i SOCSAM Gotland?

Vilka är Din erfarenheter av hur har informationskanaler/mötesplatser för kommunikation och dialog har fungerat?

På vilket sätt säkrade SOCSAM-nämnden den Interna kontrollen inom sitt verksamhetsområde?

#### **E) Om den professionella processen, samarbete i arbetsprocessen, organisationsklimat**

Vem har varit de professionella aktörernas uppdragsgivare i SOCSAM?

Erfarenheter av tillvägagångssätt formellt/informellt?

Vilka är Dina erfarenheter avseende samverkan respektive samarbete i arbetsprocessen?

Vilka är de viktigaste ingredienserna i det klimat Du/Ni velat skapa och använda för att nå de mål och resultat som eftersträvats i SOCSAM-försöket på Gotland?

Vad har Du/Ni i Er funktion som ..... gjort för att de olika aktörerna (politiker, personalen) skulle känna sig tillfreds med SOCSAM:s förutsättningar?

Vilket förhållningssätt har nämnden/ledningen representerat?

Vilka var drivkrafterna, vad gjordes för att skapa effektivitet och kvalitet i tjänsterna till Gotlänningarna?

Vad innebär försökets förtida avslutning för samarbetet mellan medarbetare i SOCSAM?

Varför bedrevs FRISAM parallellt med SOCSAM?

Vilka fördelar/nackdelar gav detta?

#### **F) Summering och återkoppling av resultat**

Har Du fått säga det som varit viktigast för Dej?

Vad är det viktigaste du har velat förmedla under intervjun?

- Feedback för resp. avsnitt A-E hur jag uppfattat vad de sagt.
- Önskas skriftlig/muntlig återföring av resultatet?

Återkoppling och sammanställning med stöd av SWOT-matris;

*Utifrån mina roll och erfarenheter som ansvarig för ..... inom SOCSAM Gotland hade försöksverksamheten följande styrkor/svagheter/möjligheter/hot, risker.*

Styrkor	Svagheter
Möjligheter	Hot, risker

IPs förslag till åtgärder för förbättring av Socsam på Gotland/generellt för försöket

IPs beskrivning av försökets framgångsfaktorer på Gotland/generellt för försöket

## Bilaga 4 –Referenslista

FINSAM Gotland, 1997: FINSAM-aktuellt 1.1997, Utvärdering

FINSAM Gotland, 1997: FINSAM-aktuellt 2.1997, Projektkatalog

Gotlands kommun och Gotlands läns allmänna försäkringskassa, 1996-01-25, Ansökan om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst samt därtill hörande handlingar (Kommunen Dnr 01333-94-10, Försäkringskassan Dnr F 183/95 samt Dnr RFV 9234/1995-431, SOS 406 – 5728/94)

Gotlands kommun och Gotlands läns allmänna försäkringskassa, 97-06-06, Avtal enligt lagen 1994:566 om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning (SOCSAM)

Gotlands kommun, 1997-01-01, Reglemente för SOCSAM-nämnden

Prop 1993/94:205 Lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst

SOCSAM-projektet, Gotlands kommun, 1998, ”För-vem-studien” på Gotland, SOCSAM-rapport nummer 3

SOCSAM-projektet, Gotlands kommun, 1999, Delutvärdering SOCSAM Gotlands två första år 1997-07-01–1999-06-30, SOCSAM-rapport nummer 9

SOCSAM-projektet, Gotlands kommun, Årsredovisning 990101–991231, SOCSAM-rapport nummer 12

SFS 1994:566 Lag om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst

Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen, 1997: SOCSAM. Tre huvudmän i samma båt – en lägesrapport. Finansiell samordning 1997:2

Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen, 1998: Politikerrollen i SOCSAM. Finansiell samordning 1998:1

Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen, 1998: SOCSAM – tidiga erfarenheter. En lägesrapport. Finansiell samordning 1998:2

Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen, 1999: Verksamhetsplan för uppföljning och utvärdering av SOCSAM, Finansiell samordning

Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen, 2000: SOCSAM i praktiken – en aktivitetskatalog, Finansiell samordning, underlagsrapport oktober 2000