



# Tillsammans i storstaden

– en studie av offentlig samverkan inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen



MISSIV

DATUM  
2002-10-23  
ERT DATUM  
2001-12-13

DIARIENR  
2001/486-5  
ER BETECKNING  
N2001/11213/STO

Regeringen  
Näringsdepartementet  
103 33 STOCKHOLM

## Uppdrag att genomföra en studie av offentlig samverkan i lokala utvecklingsavtal

Regeringen gav den 13 december 2001 Statskontoret i uppdrag att genomföra en studie av samverkan mellan statliga myndigheter och de kommuner med vilka staten har träffat lokala utvecklingsavtal.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Tillsammans i storstaden – en studie av offentlig samverkan inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen* (2002:23).

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Anna Karlgren, chef för Enheten för utvärderingsfrågor, avdelningsdirektör Maria Karanta och avdelningsdirektör Emil Lindqvist, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Emil Lindqvist

## Innehåll

	<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Samverkan i lokala utvecklingsavtal</b>	<b>13</b>
1.1	Statskontorets uppdrag	13
1.2	Utvärderingar av storstadssatsningen	14
1.3	Avgränsningar och begrepp	15
1.4	Metod och arbetets gång	15
1.5	Rapportens disposition	17
<b>2</b>	<b>Storstadspolitiken och förutsättningar för offentlig samverkan</b>	<b>19</b>
2.1	Storstadspolitikens mål och medel	19
2.2	De offentliga aktörernas roller och uppdrag	23
2.3	Olika aktörers förutsättningar för samverkan inom storstadsarbetet	28
<b>3</b>	<b>Utvärderingar av samverkan mellan offentliga aktörer</b>	<b>29</b>
3.1	Storstadskommittén	29
3.2	Blommansatsningen	30
3.3	Utvärderingar av storstadssatsningen	32
3.4	SOCSAM – försök med politisk och finansiell samordning	33
3.5	FRISAM – frivillig samverkan inom rehabiliteringsområdet	36
3.6	Medborgarkontor	39
3.7	Sammanfattning av slutsatserna från tidigare utvärderingar	41
<b>4</b>	<b>Vad är samverkan?</b>	<b>43</b>
4.1	Teoretiska utgångspunkter	43
<b>5</b>	<b>Tre fallstudier</b>	<b>49</b>
5.1	Tre stadsdelar i tre kommuner	49
5.2	Tensta i Stockholm	49
5.3	Hyllie i Malmö	57
5.4	Bergsjön i Göteborg	65
<b>6</b>	<b>Centralmyndigheternas roll</b>	<b>73</b>
6.1	Uppdrag och aktiviteter	73
6.2	Centrala myndigheter har haft en begränsad roll	74
6.3	Behovet av särskilda uppdrag och resurser	75
6.4	Aktörer som saknas?	75
6.5	Sammanfattande slutsatser	76

<b>7</b>	<b>Samarbete – en analyserande beskrivning</b>	<b>77</b>
7.1	Tillämpning av vår samarbetsmodell	77
7.2	Samarbete inom sysselsättningsområdet	79
7.3	Samarbete inom utbildningsområdet	83
7.4	Samarbete inom målområdet trygghet och trivsel	85
7.5	Samarbete inom folkhälsoområdet	88
7.6	Samarbetet inom storstadssatsningen – en sammanfattande bedömning	90
<b>8</b>	<b>Hinder för långsiktig samverkan</b>	<b>93</b>
8.1	Olika slags hinder	93
8.2	Hinder i form av lagstiftning och regelverk	93
8.3	Organisatoriska hinder för samverkan	98
8.4	Kultur och attityder	102
8.5	Ekonomiska hinder	103
8.6	Storstadssatsningens upplägg – hinder för samverkan?	106
8.7	Slutsatser om samverkan – storstadssatsningen i förhållande till andra satsningar och försök	108
<b>9</b>	<b>Samarbete och förutsättningar för måluppfyllelse</b>	<b>111</b>
9.1	Redovisade resultat	111
9.2	Generell måluppfyllelse	112
9.3	Rättigheter och demokrati	114
9.4	Slutsatser	114
	<b>Litteraturförteckning</b>	<b>117</b>
Bilaga	Regeringsuppdraget	121

# Sammanfattning

## Uppdraget

Riksdagen beslutade i december 1998 att införa en nationell storstadspolitik. Bakgrunden var propositionen, ”Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet”. Den nationella storstadspolitiken syftar till att ge storstadsregionerna goda förutsättningar för en långsiktigt hållbar tillväxt och att bryta den sociala och etniska segregationen i storstäderna. Detta ska uppnås bl.a. genom ökad offentlig samverkan. Grunden för arbetet i storstadspolitiken är de s.k. lokala utvecklingsavtalen. Avtalen upprättas mellan kommun och stat. I avtalen regleras vad som är kommunens ansvar och vad som är statens ansvar. I dag har lokala utvecklingsavtal upprättats i de sju storstadskommunerna Botkyrka, Göteborg, Haninge, Huddinge, Malmö, Stockholm och Södertälje. I dessa kommuner omfattas 24 utsatta stadsdelar av den nationella storstadspolitiken.

Statskontoret har på uppdrag av regeringen studerat den samverkan som har etablerats mellan kommuner, statliga myndigheter och landsting inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen. I uppdraget ingår att göra en analyserande beskrivning av denna samverkan. En bedömning ska också göras av samverkans betydelse för måluppfyllelse för storstadspolitiken och samarbetsparterna. Vidare ska bedömas om formella regler och andra förhållanden begränsar möjligheterna till varaktig samverkan. Slutligen ska samverkans betydelse för medborgarnas inflytande och delaktighet bedömas.

Statskontorets arbete består av två delar; en bred intervjustudie med viktiga samarbetsparter i de sju kommunerna som har upprättat lokala utvecklingsavtal, samt fallstudier i tre kommuner. I dessa tre kommuner har samverkan granskats med särskilt inriktning på en enskild stadsdel i respektive kommun. Stadsdelarna är Tensta i Stockholm, Bergsjön i Göteborg och Hyllie i Malmö. I fallstudierna ville vi främst få reda på hur samverkan går till, ”vad gör man?”. Vidare har några centralmyndigheter med uppdrag inom storstadssatsningen intervjuats.

## Samverkan i de lokala utvecklingsavtalen

### Utgångspunkter och analysmodell

Statskontorets uppdrag har varit att behandla det samarbete som faktiskt bedrivs. Det är därför intressant att beskriva *djupet av samarbetet*, dvs. hur utvecklat samarbetet är. Statskontorets utgångspunkt har varit att djupet i samverkan har betydelse för möjligheterna till måluppfyllelse och vilka

hinder som finns. Statskontoret har därför försökt att kategorisera den samverkan som bedrivs med utgångspunkt i hur utvecklad den är.

För att bedöma hur utvecklat samarbetet är har Statskontoret tagit fram en analysmodell. I modellen finns fem olika nivåer av samarbete. *Samverkan* är i modellen en utvecklad form av samarbete. Modellens olika nivåer är:

- *Samexistens*: aktörerna arbetar parallellt utan att komma nära varandra.
- *Enkelriktning*: den ena parten får mest utbyte av kontakten, t.ex. genom att bli informerad.
- *Samordning*: parterna kommunicerar för att undvika störningar och förstärker samtidigt effekterna av varandras åtgärder.
- *Samverkan*: parterna har sina egna ansvarsområden men man arbetar tillsammans mot gemensamma mål.
- *Sammansmältning*, två eller flera verksamheter smälter samman till en organisatorisk enhet och alla eller de flesta arbetsuppgifter blir gemensamma.

### **Samarbete i praktiken**

Statskontorets studie visar att det samarbete som bedrivs inom storstadssatsningen har utvecklats olika långt i kommunerna men också att det finns skillnader i utvecklingsgrad mellan olika målområden. I denna studie ligger fokus på skillnader i samarbetet mellan olika målområden och inte mellan kommuner.

Statskontoret bedömer att samarbetet har utvecklats längst inom sysselsättningsområdet och att det här är fråga om *samverkan*. Det som karakteriserar detta utvecklade samarbete är att parterna kommun, arbetsförmedling och försäkringskassa, arbetar kompletterande och inte gränsöverskridande. Aktörerna tar till vara varandras kompetenser och arbetar gemensamt för individen.

Inom övriga målområden anser Statskontoret att samarbetet inte har utvecklats lika långt. Inom områdena folkhälsa samt trygghet och trivsel kategoriserar vi samarbetet som *samordning*. Minst utvecklat anser Statskontoret samarbetet vara inom utbildningsområdet. Här bedömer vi att samarbetet ofta är *enkelriktat*.

Att man finner dessa skillnader mellan olika målområden kan förklaras av att aktörerna har olika förutsättningar för sitt deltagande i samarbete. Aktörernas uppdrag, ansvar och regelverk påverkar hur långt samarbetet kan utvecklas. Olika målområden har också olika behov av samarbete. Inom sysselsättningsområdet krävs insatser från olika aktörer för att individen ska kunna gå från samhällsförsörjning till egenförsörjning. I denna process förändras individens behov av insatser över tiden. Detta gör att konkreta

frågor gällande ansvarsfördelningen för insatser måste lösas, vilket i sin tur ger ett behov av mer utvecklat samarbete. I övriga målområden finns inte samma behov bl.a. för att parterna arbetar parallellt och att ansvarsfördelningen för målgruppen inte ändras över tiden.

## **Hinder för varaktig samverkan**

Möjligheterna att etablera varaktig samverkan påverkas av många olika faktorer. En del av dessa utgör hinder för samverkan. Några hinder är kulturella, t.ex. attityder och intresse hos dem som ska samverka. Andra är formella, t.ex. i form av lagstiftning/regelverk eller av ekonomisk och organisatorisk art. Storstadssatsningen är ett av flera initiativ där behovet av ökad offentlig samverkan betonats under de senare åren. I flera utredningar och utvärderingar har olika hinder för samverkan uppmärksammats. Statskontoret har kunnat konstatera att flera av de hinder som tidigare har uppmärksammats återfinns i det samarbete som bedrivs inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen.

## **Hinder i lagar och regelverk**

Aktörernas uppdrag och regelverk har stor betydelse för möjligheter till att utveckla lokala lösningar. Lokala aktörer har samtidigt små eller obefintliga möjligheter att påverka dessa förutsättningar. Komplexa regelverk och skarpa gränser mellan samhällets olika stödsystem försvårar för lokal samverkan kring individen. Statskontoret konstaterar att det ändå finns en viss flexibilitet i regelverket gällande arbetslösa, vilket gynnar samverkan mellan arbetsförmedling och socialtjänst. Flexibiliteten ligger i att begreppet anställbarhet, som styr individens möjligheter att ta del av de arbetsmarknadspolitiska programmen, inte är tydligt reglerat.

Sekretesslagstiftningen har tidigare lyfts fram som ett hinder för offentlig samverkan. Statskontoret kan konstatera att möjligheten till personliga medgivanden från individen har undanröjt detta hinder. Däremot är sekretessen ett hinder i de administrativa systemen. Handläggare från olika myndigheter har inte rätt att hantera ärenden i varandras system.

## **Organisatoriska förutsättningar**

Förutsättningar för lokalt samarbete påverkas av hur aktörerna styrs, t.ex. hur mål för verksamheten har satts upp och möjligheter att lokalt påverka användning av ekonomiska resurser.

Centralt satta kvantitativa mål kan utgöra hinder för lokalt samarbete genom att de kan ge upphov till konflikter med lokala mål. Vidare kan plötsliga förändringar i direktiv och mål utgöra hinder för långsiktigt samarbete.

Statskontoret bedömer att centrala mål och förändringar av direktiv begränsar möjligheterna till lokal samverkan som går utöver aktörernas ordinarie uppdrag.

### **Kulturella hinder**

Möjligheterna till samverkan påverkas av skillnader i organisationskulturer hos aktörerna. Samverkan är dessutom ofta individberoende. Attityder hos enskilda individer kan både främja och motverka möjligheterna till offentlig samverkan. Samtidigt är attityder svåra att påverka genom åtgärder på central nivå. Enbart genom förändringar av mål, uppdrag och lagstiftning försvinner inte sådana hinder.

Statskontoret uppfattar att strävan i storstadssatsningen har varit att verka för mer formaliserat samarbete, t.ex. genom skriftliga samverkansavtal. Statskontoret anser att denna strävan är riktig, samtidigt som det krävs ett långsiktigt arbete på alla organisatoriska nivåer för att motverka kulturella hinder. Viktigt för arbetet med att motverka kulturella hinder är också att samarbetet är förankrat på alla nivåer, att samarbetet belönas och att samarbetet bedrivs långsiktigt.

### **Ekonomiska förutsättningar**

Avsaknaden av ekonomiska resurser har i andra samverkansförsök lyfts fram som ett hinder för samverkan. I storstadssatsningen har det funnits resurser, i form av statliga medel, som har kunnat användas till att utveckla det offentliga samarbetet.

Statskontoret kan konstatera att beroendet av statliga medel är stort i många samarbetsprojekt. Det saknas ofta planer för hur samarbetsprojekten ska införlivas i den ordinarie verksamheten. Beroendet av särskilda medel utgör därför ett hot mot långsiktigt samverkan. Statskontoret har inte underlag för att bedöma om samarbetet kommer att fortsätta utan särskilda medel.

Beroendet av särskilda resurser för samarbete varierar mellan de offentliga aktörerna. Arbetsmarknadsverket är den aktör som tydligast har betonat beroendet av särskilda resurser för att delta i samverkan.

För att avgöra vilka samarbetsaktiviteter som bör prioriteras krävs en utvärdering av resultaten som gör det möjligt att jämföra med andra liknande insatser och ordinarie verksamhet. Saknas utvärderingar kan detta missgynna samarbetsaktiviteterna i en situation där en avvägning måste göras mellan dem och den ordinarie verksamheten. Statskontoret anser därför att den höga ambitionen för utvärdering av storstadssatsningen måste fullföljas.



## **Samverkan och förutsättningar för måluppfyllelse**

### **Måluppfyllelse**

Enigheten är stor bland intervjupersonerna om att ett utvecklat samarbete bör leda till ökad måluppfyllelse, såväl för storstadssatsningen som för samarbetsparterna. Motiven för detta är främst att samarbetet leder till att insatserna samordnas bättre, kostnadsövertäckningen minskar och målgrupperna breddas. Samarbete anses också leda till att fler aktörer ges möjlighet att bidra med resurser och olika slags kompetens i arbetet i de utsatta bostadsområdena.

Mycket tyder på att förutsättningarna att nå målen förbättrats genom samverkan såväl för storstadspolitiken som för de offentliga samarbetsparterna. Statskontoret kan dock inte verifiera detta utan resultatutvärderingar. Samtidigt ser Statskontoret en viss risk med att bygga upp särskilda samarbetsprojekt av det slag man finner i storstadsarbetet. Det kan leda till att nödvändiga justeringar av ordinarie arbetssätt och strukturer inte görs.

### **Rättigheter och demokrati**

De arbetssätt som på vissa håll har etablerats förefaller ge bättre möjligheter att ta hänsyn till olika individers förutsättningar. Vidare tydliggörs individens möjligheter och förutsättningar när flera myndigheter samverkar om och med individen. Statskontoret bedömer därför att den offentliga samverkan ger goda förutsättningar för att individens rättigheter ska uppmärksammas.

Statskontoret anser dock att det finns en viss risk att ökad offentlig samverkan kan försvaga individens position. Offentlig samverkan riskerar även att påverka den personliga integriteten. Det är därför viktigt att all offentlig samverkan som rör enskilda individer även beaktar eventuella negativa effekter för individen.

Statskontoret menar att det är svårt att se någon koppling mellan den offentliga samverkan och förutsättningarna för medborgarnas inflytande i den kommunala demokratin. Att öka inflytandet i den kommunala demokratin är inte heller syftet med denna samverkan.



# 1 Samverkan i lokala utvecklingsavtal

Riksdagen beslutade i december 1998 att införa en nationell storstadspolitik. Bakgrunden var propositionen, ”Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet”. Den nationella storstadspolitiken syftar till att ge storstadsregionerna goda förutsättningar för en långsiktigt hållbar tillväxt och att bryta den sociala och etniska segregationen i storstäderna. I propositionen slås fast att lokala utvecklingsavtal bör tecknas mellan stat och kommun i de mest utsatta stadsdelarna i storstadsregionerna.<sup>1</sup>

Staten och sju storstadskommuner – Botkyrka, Göteborg, Haninge, Huddinge, Malmö, Stockholm och Södertälje – har tecknat lokala utvecklingsavtal. I dessa sju kommuner omfattas 24 utsatta stadsdelar av den nationella storstadspolitiken.

## 1.1 Statskontorets uppdrag

Statskontoret fick i december 2001 uppdraget att genomföra en studie av den samverkan som etablerats mellan kommuner, landsting och statliga myndigheter inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen inom storstadspolitiken.

Statskontorets studie ska beröra följande:

1. De olika former av samverkan som etablerats mellan kommuner, be- landsting och statliga myndigheter för att förverkliga mål som anges för storstadspolitiken ska ges en analyserande beskrivning. Analysen ska särskilt rikta in sig på målbeskrivningar och omfattning.
2. En bedömning ska göras av i vilken grad samverkan har förbättrat förut- sättningarna att uppnå såväl storstadspolitikens mål som samarbets- parternas verksamhetsmål.
3. En bedömning ska göras av om och i vilken grad formella regler och andra förhållanden begränsar möjligheterna att åstadkomma den var- aktiga samverkan på det lokala planet som är ett mål för storstads- politiken.
4. En bedömning ska göras av om samverkan har medfört att förutsätt- ningarna har stärkts för att medborgarna ska kunna hävda sina rättig- heter i kontakter med myndigheterna och för att deras inflytande och delaktighet i den kommunala demokratin ska öka.

---

<sup>1</sup> Prop. 1997/98:65.

Uppdraget består följaktligen av två huvuddelar: en deskriptiv del, där former och innehåll i den etablerade samverkan kommer att analyseras, och en granskande del. Statskontorets uppdrag har inte varit att värdera effekter av samverkan. Denna rapport kommer följaktligen inte innehålla några bedömningar av om samverkan är en bra eller dålig metod för att lösa strukturella problem mellan offentliga aktörer.

## **1.2 Utvärderingar av storstadssatsningen**

### **Integrationsverkets utvärdering**

Integrationsverket har varit huvudansvarig för den nationella utvärderingen av storstadssatsningen. Det uppdraget avrapporterades i juni 2002.<sup>2</sup> Syftet med den nationella utvärderingen har enligt Integrationsverket varit ”att skapa ett underlag som gör det möjligt att dra relevanta slutsatser om hur det framtida storstadsarbetet och även den framtida utvärderingen kan utformas”. Integrationsverket har publicerat tre delrapporter om storstadssatsningen. En behandlar de organisatoriska förutsättningarna för storstadsarbetet, en beskriver resultatindikatorer t.ex. sysselsättningsgrad och en beskriver den demografiska situationen i olika målområden i stadsdelarna.

Samverkan är ett centralt begrepp inom storstadssatsningen och Integrationsverket har till vissa delar berört detta område. Integrationsverket har dock tonat ned sin utvärdering av offentlig samverkan, efter det att det blev klart att Statskontoret skulle få ett uppdrag med denna inriktning. Statskontoret har under uppdragstiden haft regelbunden kontakt med Integrationsverkets utvärderingsgrupp för att stämma av att dubbelarbete minimeras. Detta gör att inriktningen och innehåll i Statskontorets uppdrag skiljer sig på flera avgörande områden från de uppdrag som Integrationsverket har slutfört.

Statskontorets uppdrag har varit begränsat till att endast granska former och innehåll i offentlig samverkan. Integrationsverket har haft en bredare inriktning, där alla aspekter av storstadsarbetet har belysts. Integrationsverket har också haft ett uppdrag att uppskatta resultat och effekter av storstadsarbetet. Detta är något som inte har ingått Statskontorets uppdrag.

### **Lokala utvärderingar**

Lokala utvärderare har anlitats av kommunerna som omfattas av storstadssatsningen. De lokala utvärderarna är huvudsakligen universitet och högskolor med regional anknytning. Eftersom de lokala utvärderingsavtalen tecknades vid olika tillfällen, har det funnits olika möjligheter för de lokala utvärderarna att utföra sina uppdrag. Detta innebär att det skiljer mellan olika kommuner i vilken mån det finns färdiga utvärderingsrapporter.

---

<sup>2</sup> Integrationsverket (2002a).

I den mån det har funnits lokala utvärderingar har dessa använts som underlag i Statskontorets utredning.

## 1.3 Avgränsningar och begrepp

Statskontorets uppdrag gäller bara den *offentliga samverkan* som har etablerats inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen. Detta innebär att den samverkan som försiggår mellan offentliga och icke-offentliga aktörer inte studeras. Med icke-offentliga aktörer avses privata och ideella organisationer, näringsliv och offentligt ägda bolag, som kommunala bostadsbolag.

Enligt uppdraget ska studien omfatta alla sju kommuner som har upprättat lokala utvecklingsavtal. Statskontoret ges likväl möjlighet att välja att göra fördjupade studier i två till tre kommuner och behandla övriga kommuner mer översiktligt. Statskontoret har valt att ta fasta på denna möjlighet. Fördjupade studier har genomförts i tre kommuner, Malmö, Göteborg och Stockholm. I dessa tre kommuner har samverkan granskats med ett kommunövergripande perspektiv och med särskilt inriktning på en enskild stadsdel i respektive kommun. Stadsdelarna är Tensta i Stockholm, Bergsjön i Göteborg och Hyllie i Malmö. Denna avgränsning kommer att motiveras mer utförligt i metodavsnittet nedan.

I uppdraget finns ett antal centrala begrepp som återkommer. Begreppet *storstadspolitiken* syftar på den inriktning som regeringen har slagit fast i proposition 1997/98:165, ”Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet”, här även kallad *storstadspropositionen*. Som sammanfattande begrepp för de aktiviteter som bedrivs inom ramen för detta politikområde används *storstadssatsningen* alternativt *storstadsarbetet*.

## 1.4 Metod och arbetets gång

### 1.4.1 Framåsyftande perspektiv

Ambitionen har varit att lyfta fram vad som kännetecknar den samverkan som har etablerats inom storstadssatsningen. Statskontoret har inte tolkat uppdraget som att en kontroll av samverkan inom storstadssatsningen ska göras. Uppdraget har i stället genomförts med ett framåsyftande perspektiv. Statskontoret har därför ansett att det är mer meningsfullt att lyfta fram vad som är typiskt för väl fungerande samverkan än att lyfta fram de exempel där samverkan saknas. Ambitionen har inte heller varit att tydliggöra skillnader mellan storstadssatsningens olika kommuner. Vi har sett det som mer

meningsfullt att lyfta fram det som kategoriserar samverkan inom olika målområden. Denna rapport är därför inte en regelrätt utvärdering.

## **1.4.2 Uppdragets genomförande**

Utgångspunkten i arbetet har varit att undersöka hur de olika offentliga aktörerna har deltagit i och uppfattat samverkan inom storstadssatsningen.

Statskontoret har huvudsakligen utnyttjat två olika typer av källor för att genomföra uppdraget: skriftlig dokumentation om storstadssatsningen och eget insamlat material i form av intervjuer med personer verksamma på olika nivåer inom storstadssatsningen.

Vi började intervjustudien med att intervjua de kommunala samordnarna för storstadssatsningen i alla sju kommuner för att få en översiktlig bild av vilka samverkansprojekt som bedrivs. I alla kommunerna har vi också intervjuat företrädare för de viktiga samverkansparterna arbetsförmedling, försäkringskassa och landsting. Före dessa intervjuer gick vi igenom alla sju lokala utvecklingsavtal och lägesrapporter över storstadsarbetet (s.k. oktoberrapporter) för att få en bild av storstadssatsningen och särskilt då den offentliga samverkan inom alla kommunerna.

Med dessa inledande intervjuer och skriftligt material som underlag beslutade vi om vilka tre kommuner som skulle användas för fallstudier. Utgångspunkten var dels att de skulle vara spridda geografiskt, dels att storstadsarbetet skulle omfatta offentlig samverkan av olika slag. Valet föll på Stockholm, Göteborg och Malmö.

Ambitionen med fallstudierna var att vi skulle intervjua olika aktörer från ledningsnivå ner på projektnivå inom alla målområden. Detta ansåg vi bara vara realistiskt att hinna med i ett bostadsområde per kommun. Kriteriet för att välja områden var att det, enligt intervjuer och annat material, skulle finnas projekt där den offentliga samverkan nått ganska långt. Vi bestämde oss för Tensta i Stockholm, Bergsjön i Göteborg och Hyllie i Malmö.

Tre olika frågeguider har legat till grund för intervjustudien. De kommunala samordnarna fick svara på övergripande frågor om storstadsarbetet i kommunen med särskild tonvikt på offentlig samverkan. Syftet med intervjuerna med företrädarna för övriga samverkansparter (oftast chefer) var att inhämta information om ramarna och förutsättningarna för samverkan med andra offentliga aktörer (inklusive kommunen). I fallstudierna ville vi främst få reda på hur samverkan går till, ”vad gör man?”. Gemensamt för alla frågeguiderna är att de är baserade på de indikatorer för samverkan som kommer att redovisas i kapitel 4.

Vidare har Statskontoret genomfört en begränsad intervjustudie med representanter för de centralmyndigheter som har fått särskilda uppdrag inom storstadssatsningen. Intervjustudien har varit inriktad mot de centralmyndigheter som verksamma inom de målområden som Statskontoret bedömer att samverkan har utvecklats längst inom. Syftet med denna del av uppdraget har varit att få en bild av hur centralmyndigheterna har sett på sin roll i storstadssatsningen och vilka aktiviteter som man har bedrivit inom den samma.

Totalt har 83 personer intervjuats. Av dessa är 44 kommunala företrädare, 31 från övriga samarbetsparter och 8 från centralmyndigheter.<sup>3</sup>

## 1.5 Rapportens disposition

I kapitel 2 behandlar vi bakgrund, mål och medel för storstadssatsningen. Vi ger också en bild av de förutsättningar i form av uppdrag och mål som de olika samverkansparterna har. Storstadssatsningen är inte den första satsningen som har betonat betydelsen av ökad offentlig samverkan. I kapitel 3 går vi igenom några tidigare utvärderingar av offentlig samverkan.

I kapitel 4 presenteras den modell över olika samarbetsstadier som är tänkt att finnas som en röd tråd i hela rapporten. Fallstudierna redovisas i kapitel 5. Centralmyndigheternas roller i storstadsarbetet diskuteras i kapitel 6. I kapitel 7 ges en analyserande beskrivning av samverkan inom olika målområden med utgångspunkt i samarbetsmodellen (*uppdragsfråga 1*). I kapitel 8 redovisas hinder för samverkan (*uppdragsfråga 3*). I kapitel 9 förs en diskussion om samverkans betydelse för förutsättningarna för måluppfyllelse (*uppdragsfrågorna 2 och 4*).

I Statskontorets arbetsgrupp har ingått Emil Lindqvist och Maria Karanta. Peter Håkansson och Richard Crole-Rees, praktikant, har medverkat i delar av arbetet. Leif Lundberg har fungerat som intern referensperson.

---

<sup>3</sup> Centralmyndigheterna är Arbetsmarknadsstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Folkhälsoinstitutet, Riksförsäkringsverket och Rikspolisstyrelsen.





## 2 Storstadspolitiken och förutsättningar för offentlig samverkan

Detta kapitel består av två delar, den första delen behandlar bakgrund, mål och medel för storstadspolitiken. Samverkan ses i storstadspropositionen som ett medel för att uppnå målen. Den andra delen behandlar några viktiga offentliga aktörers styrning, uppdrag och mål. Syftet är att ge en bedömning av förutsättningarna för samverkan mellan dessa parter.

### 2.1 Storstadspolitikens mål och medel

#### 2.1.1 Många försök att komma till rätta med problemen

Debatten om levnadsvillkoren i miljonprogramsområdena och storstädernas utsatta områden började redan under den senare delen av 1960-talet. Under 1970-talet ledde denna debatt fram till ett antal bostadspolitiska utredningar.<sup>4</sup> Under 1980- och 1990-talet har flera statliga utredningar behandlat problematiken kring bostadssegregationen, t.ex. Storstadsutredningen (1988–1990) och senast Storstadskommittén (1995–1998). Flera statliga och kommunala insatser har initierats för att motverka segregationen. Av de statliga kan nämnas den s.k. Blommansatsningen och satsningen på nationella exempel. Som exempel på några av insatserna på kommunal nivå kan nämnas Ytterstadssatsningen i Stockholms stad och EU-initiativet Urban i Malmö.

I maj 1998 lade regeringen fram propositionen *Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet*.<sup>5</sup> Propositionen innebar starten för en ny nationell politik riktad mot storstadsregionerna. De principiella utgångspunkterna i storstadspolitiken är enligt regeringen desamma som för regionalpolitiken: ”Politiken syftar till att utjämna strukturella orättvisor som finns mellan olika områden, såväl mellan olika regioner i riket som mellan olika områden i regionerna.”

Den nya storstadspolitiken är en fortsättning och en utökning av tidigare statliga insatser. Storstadssatsningen följde omedelbart efter den föregående Blommansatsningen. En stor del av det arbete som initierades under Blommansatsningen har drivits vidare inom ramen för storstadssatsningen.<sup>6</sup> Flera av storstadssatsningens kommuner omfattades också av försöken med nationella exempel.

---

<sup>4</sup> SOU 1998:25, sid 93.

<sup>5</sup> Prop 1997/98:165.

<sup>6</sup> Integrationsverket (2000b).

## 2.1.2 Storstadspolitikens mål

Motiven för en särskild storstadspolitik är enligt regeringen flera. Huvudmotiven är ekonomisk tillväxt och rättvisa. Storstäderna är viktiga tillväxtcentrum med betydelse för hela landet. Det ligger därför i hela Sveriges intresse att storstäderna kan fortsätta att vara attraktiva och växande centrum. Inomregionala obalanser utgör ett hot mot städernas attraktivitet och tillväxtmöjligheter. Det är därför av nationellt intresse att segregationen motverkas. Ett annat skäl till att segregationen måste motverkas är att alla medborgare ska ha likvärdiga möjligheter ta del av samhällsutvecklingen och förverkliga sina livsprojekt. Stora sociala och ekonomiska skillnader mellan olika befolkningsgrupper kan undergräva förutsättningarna för hela samhället.<sup>7</sup>

Mot bakgrund av detta resonemang har det formulerats två övergripande mål för storstadspolitiken: att åstadkomma goda förutsättningar för tillväxt i storstadsregionerna och att bryta social och etnisk segregation. Målen är enligt regeringen långsiktiga inriktningsmål. Målen konkretiseras i ett antal delmål i propositionen.

För det övergripande tillväxtmålet preciseras fem delmål som storstadspolitiken syftar till att uppfylla:

- Storstadsregionerna ska kunna hävda sig i konkurrens om etableringar och investeringar med andra europeiska storstäder.
- Det svenska storstadsregionerna bör få bättre möjligheter att utveckla sin transnationella regionala roll.
- Storstadsregionerna ska ha tillgång till välutbildad arbetskraft.
- De statliga näringspolitiska insatserna ska i större utsträckning vara anpassade till regionernas förutsättningar.
- Storstadsregionerna bör värna om sin attraktivitet.

Det övergripande segregationsmålet delas upp i åtta delmål:

- Sysselsättningsgraden bör höjas för både män och kvinnor.
- Socialbidragsberoendet bör minska.
- Svenska språkets ställning bör stärkas.
- Alla elever bör ges förutsättningar att nå grundskolans mål.
- Utbildningsnivån bland den vuxna befolkningen bör höjas.
- Alla stadsdelar bör uppfattas som attraktiva och trygga av invånarna.
- Folkhälsoläget bör förbättras.
- Det demokratiska deltagandet och delaktigheten bör öka.

---

<sup>7</sup> Prop 1997/98:165. Sid 8–9.

För att genomföra storstadspolitiken har man valt en områdesbaserad strategi, där sju kommuner i de tre storstadsregionerna har valts ut som målområden.<sup>8</sup> Satsningen inkluderar formellt inte hela kommuner utan endast enskilda bostadsområden. Totalt utgör 24 bostadsområden storstadspolitikkens målområden. Detta innebär emellertid inte att segregationsproblematiken inte återfinns i andra kommuner och bostadsområden i och utanför storstadsregionerna.

### **Samverkan – en väg till måluppfyllelse**

Det finns en komplex problembild i de utvalda områdena. I allmänhet är sysselsättningsgraden låg. Socialbidragsberoendet är högt. Ofta har invånarna brister i sin kompetens, t.ex. förmågan att förstå och uttrycka sig på svenska. Detta kan innebära att de behöver stöd och insatser inom flera områden.

I storstadspolitiken har regeringen tagit fasta på behovet av ökad offentlig samverkan som ett medel att lösa sammansatta sociala problem. Behovet av offentlig samverkan betonades redan i den föregående Blommansatsningen. Bred institutionell samverkan bedömdes då vara nödvändig för att bryta segregationen. Det gavs dock inga exakta direktiv för hur samverkan skulle åstadkommas eller vad den skulle innebära i praktiken.<sup>9</sup> I utvärderingen av Blommansatsningen konstaterade Integrationsverket att det inte alltid var så lätt att åstadkomma fungerande samverkan mellan enskilda kommuner och statliga aktörer. Samordningen mellan olika aktörer behövde öka för att samverkan skulle kunna utvecklas.

För att storstadspolitikkens två långsiktiga mål ska kunna uppnås anser regeringen att det krävs mobilisering av resurserna hos många olika aktörer. Gemensamma insatser krävs av kommuner, statliga myndigheter, intresseorganisationer och enskilda medborgare. För att bryta segregationen krävs det enligt regeringen att alla parter hjälps åt. I praktiken har detta lett till att mycket arbete har lagts ned på att involvera de boende, föreningsliv, näringsliv och offentliga aktörer.

De offentliga aktörerna ansvarar för några av de viktigaste instrumenten för att påverka segregationen, t.ex. utbildning och arbetsmarknad. Deras verksamhet är specialiserad och ansvarsfördelningen är relativt tydlig. I storstadspropositionen konstateras att det finns en risk att personer som inte renodlat faller inom en viss myndighets ansvarsområde kan hamna i en gråzon mellan olika stödsystem. För att motverka att människor kommer i kläm mellan systemen bör de offentliga aktörerna samordna sina insatser. Ökad samordning av de offentliga resurserna bör även leda till ett bättre resursutnyttjande, eftersom synergieffekter kan uppstå och dubbelarbete minska. Regeringen anser att de resurser som de offentliga aktörerna till-

---

<sup>8</sup> Malmö, Göteborg, Stockholm, Södertälje, Haninge, Huddinge och Botkyrka.

<sup>9</sup> Integrationsverket (2000b).

sammans förfogar över, gemensamt med de resurser som tillförts genom storstadssatsningen, bör vara tillräckliga för att politikens mål ska kunna uppnås.

### **Lokala utvecklingsavtal**

I storstadspropositionen har man tagit fasta på att det behövs både ökad samverkan och förbättrad samordning mellan de offentliga aktörerna. I propositionen konstateras att det ”krävs en betydligt bättre samordning av olika aktörers insatser för att målen skall kunna uppnås”.<sup>10</sup> Med detta ställningstagande som utgångspunkt har man sedan utformat den nationella storstadspolitiken.

I storstadspropositionen har regeringen valt att ställa mer konkreta krav på hur den offentliga samverkan ska utformas än vad man gjorde i Blommansatsningen. Kärnan i samverkansarbetet inom storstadspolitiken är de s.k. lokala utvecklingsavtalen. Avtalen upprättas mellan kommunala företrädare och representanter för regeringen. I avtalen regleras vad som är den berörda kommunens ansvar, vad som är statens ansvar, geografiska avgränsningar, finansiering, utvärdering och satsningens giltighetstid. Staten förbinder sig i avtalen att stå för ekonomiska insatser, sörja för informations- och erfarenhetsspridning samt att verka för att samverkan mellan statliga och kommunala organ ska komma tillstånd.

De lokala utvecklingsavtalen rör främst storstadssatsningens andra övergripande mål, att bryta segregationen. Kommunerna ska i de lokala utvecklingsavtalen fastställa mål som är förenliga med målen i storstadspropositionen. Detta innebär att den exakta formuleringen av mål och delmål varierar mellan kommunerna som ingår i satsningen.

Som komplettering till de lokala utvecklingsavtalen har lokala åtgärdsplaner för de enskilda bostadsområdena tagits fram av kommun och berörda stadsdelar. I dessa åtgärdsplaner preciseras de mål och insatser som man anser vara väsentliga i förhållande till de lokala förutsättningarna. I de lokala åtgärdsplanerna ska mål och åtgärder utvecklas med i samarbete de boende. Åtgärdsplanerna består av nulägesbeskrivning, analys och strategi. Dessa ligger sedan till grund för valet av insats. Åtgärdsplanerna kompletteras med en målformuleringsbilaga, som redogör för vilka som medverkat i att ta fram målen och hur denna medverkan har skett.<sup>11</sup> Under arbetets gång har avtalen årligen reviderats, dvs. nödvändiga justeringar av mål och medel har genomförts.

Ansvaret för att ta fram de lokala utvecklingsavtalen och lokala åtgärdsplaner ligger helt på de enskilda kommunerna. Det är också kommunerna som är mottagare av huvuddelen av det statliga stödet till storstadsregioner-

---

<sup>10</sup> Prop 1997/98:165, sid 30.

<sup>11</sup> Storstadsdelegationen: Årsrapport 2001.

na. När andra offentliga parter har deltagit, har det byggts på frivillighet och intresse. Det har inte ställts några formella krav på att andra offentliga parter ska ha möjlighet att påverka avtalens innehåll.

### **Samverkansavtal**

Som ett komplement till de lokala utvecklingsavtalen uppmanas storstadskommunerna i propositionen att upprätta lokala samverkansavtal med övriga offentliga aktörer. Dessa samverkansavtal har upprättats främst mellan länsarbetsnämnder, arbetsförmedlingar, försäkringskassor och kommunerna. I något fall har avtal även upprättats med landstinget. Dessa samverkansavtal kan vara länsövergripande, kommunövergripande eller bara gälla ett visst bostadsområde.

I samverkansavtalen har det upprättats gemensamma målsättningar för samverkan mellan aktörerna. I avtalen fastställs även de olika parternas åtaganden gentemot varandra.

## **2.2 De offentliga aktörernas roller och uppdrag**

Förutsättningarna för samverkan, menar vi, är beroende av samverkansparternas uppdrag, styrning och mål. Till exempel kan en stark centralstyrning försvåra utveckling av lokala lösningar. För att tydliggöra detta för tre av de viktigaste offentliga aktörerna, socialtjänst, arbetsförmedling och försäkringskassa, följer nedan en beskrivning av de förutsättningar dessa har att arbeta efter.

### **2.2.1 Socialtjänsten**

Kommunerna har ansvaret för socialtjänsten. Tillsynsansvaret för socialtjänsten har dock Socialstyrelsen. Det övergripande målet för socialtjänstpolitiken är att:

- Stärka förmågan och möjligheten till social delaktighet för ekonomiskt och socialt utsatta personer samt stärka skyddet för utsatta barn.<sup>12</sup>

Kommunernas ansvar och socialtjänstens uppdrag slås fast i Socialtjänstlagen. Enligt Socialtjänstlagen skall kommunen främja människors ekonomiska och sociala trygghet. Tanken är att socialtjänsten skall inrikta sin verksamhet på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser samt skapa grundförutsättningar för medborgarnas självförsörjning.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Regeringskansliet (2001c)

<sup>13</sup> SFS 2001:453

Det är upp till varje kommun att organisera och styra sin verksamhet på det sätt man finner lämpligast. Statskontoret har valt lyfta fram Stockholms stad som exempel på hur kommunerna målsättningar för socialtjänsten kan se ut.

**Tabell 1: Verksamhetsmål för Stockholms stads socialtjänst, 2002–2004**

<b>Mål för verksamheten</b>
Verka för minskat drogmissbruk
Stärka det brottsförebyggande arbetet
Ta initiativ för att minska behovet av försörjningsstöd/socialbidrag
Motverka hemlöshet
Samverka med ideella organisationer

## 2.2.2 Arbetsmarknadsverket

Det övergripande målet för arbetsmarknadspolitiken är:

- en väl fungerande arbetsmarknad med full sysselsättning och god ekonomisk tillväxt.<sup>14</sup>

Målet har en klart tillväxtpolitisk profil. Arbetsmarknadspolitiken skall, enligt målet, fungera som smörjmedel i ekonomin. Politiken skall ge en ”väl fungerande arbetsmarknad” och därigenom ”god ekonomisk tillväxt”.

Arbetsmarknadsverket (AMV) är den centrala myndigheten. Inom AMV finns Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) som har en central funktion. AMS har till uppgift att leda, samordna och utveckla den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Under AMS finns länsarbetsnämnderna (LAN) och arbetsförmedlingarna.

AMS beslutar varje år om inriktning och mål för länsarbetsnämndernas verksamhet. Riktlinjerna bygger på bl.a. på de verksamhetsmål som angivits i regleringsbrevet.<sup>15</sup> Utifrån AMS riktlinjer sammanställer sedan varje LAN en egen verksamhetsplan. LAN anger hur de ska nå angivna mål, men kan även sätta egna mål för områden som de särskilt vill följa eller utveckla. LAN:s verksamhetsplan är sedan utgångspunkt för arbetsförmedlingarnas årliga verksamhetsplaner. I dessa skall det framgå hur man kommer att arbeta för att uppnå de mål som ålagts dem av LAN.<sup>16</sup> De övergripande målsättningarna för de olika verksamhetsgrenarna inom AMV presenteras i tabell 2.

I de övergripande målen för AMV är varken invandrare eller storstädernas utsatta områden utpekade som särskilda målgrupper. Däremot har AMV fått flera särskilda uppdrag gällande invandrare, bl.a. ska särskilda utbildnings-

<sup>14</sup> Regeringskansliet (2001a)

<sup>15</sup> AMS (2002)

<sup>16</sup> Länsarbetsnämnden (2001)

insatser riktade mot bristyrken genomförs. AMV har också fått särskilda medel till personalförstärkningar, var av en del är öronmärkta till arbetet med arbetslösa invandrare. AMV har fått ett allmänt uppdrag gällande storstadspolitiken.<sup>17</sup>

**Tabell 2: Verksamhetsmål för Arbetsmarknadsverket år 2002.**<sup>18</sup>

<b>Verksamhetsgren</b>	<b>Mål</b>
<b>Matchning på arbetsmarknaden</b>	Målet är en effektiv matchning mellan vakanser och arbetssökande på arbetsförmedlingen. Arbetsgivare som anmäler lediga platser till arbetsförmedlingen skall få tillräckligt med sökande för att kunna anställa inom rimlig tid.
	Målet är att korta arbetslöshetstiderna genom en effektiv sökprocess. En väl fungerande sök- och matchningsprocess i kombination med anvisade medel för program skall medverka till att minska arbetslösheten och öka sysselsättningen.
<b>Kompetenshöjande insatser</b>	Målet är att andelen personer som fått arbete 90 dagar efter avslutad arbetsmarknadsutbildning i genomsnitt skall uppgå till minst 70 %.
<b>Stöd till dem som har det svårast på arbetsmarknaden</b>	Målet är att antalet långtidsinskrivna skall uppgå till högst 42 000 personer i genomsnitt per månad.
	Målet är att i genomsnitt minst 59 000 arbetshandikappade personer per månad skall ha lämplig sysselsättning under år 2002 för beloppet som tilldelas under anslaget 22:4 Särskilda insatser för arbetshandikappade.
	Målet är att andelen övergångar från lönebidrag till osubventionerat arbete skall öka jämfört med föregående år samt att omprövningsbeslut i genomsnitt skall ha en lägre bidragsnivå än föregående beslut.
<b>Tillsyn och kontroll av arbetslöshetsförsäkringen</b>	Tillsynen och kontrollen skall förbättras. Resultaten skall spridas och åtgärderna inom arbetslöshetskassorna skall följas upp.
<b>Avgiftsfinansierad verksamhet Arbetslivstjänster</b>	Arbetslivstjänster skall medverka till att personer som står utanför arbetslivet skall kunna gå tillbaka till sitt tidigare arbete eller få ett annat arbete

Merparten av AMV:s operativa verksamhet riktad mot individen bedrivs på arbetsförmedlingarna. Idag har alla rätt att skriva in sig som arbetssökande på arbetsförmedlingen. Det är obligatoriskt för dem som uppbär arbetslöshetsersättning eller önskar delta i något arbetsmarknadspolitiskt program. Alla som skriver in sig ska erbjudas individuell tid för att redogöra för sina meriter, förutsättningar och behov.<sup>19</sup> Även sökande som arbetsförmedling eller arbetsmarknadsinstitut har små möjligheter att hjälpa har rätt att vara inskrivna.<sup>20</sup>

När den arbetssökande anmäler sig till arbetsförmedlingen så görs en bedömning av individens förutsättningar att få arbete, rättigheter till ekonomisk ersättning och deltagande i arbetsmarknadspolitiska program. Grunden för den ekonomiska ersättningen är arbetslöshetsförsäkringen. Denna försäkring består av två delar, en grundnivå och en inkomstberoende frivillig

<sup>17</sup> Regeringskansliet (2001a).

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> 2 § i Arbetsmarknadsstyrelsens föreskrifter för länsarbetsnämnderna om arbetssökande hos arbetsförmedlingarna.

<sup>20</sup> 3 § Ibid.

del. Den frivilliga delen omfattar endast de som är medlemmar i en arbetslöshetskassa.

För att ha rätt till grundnivån i arbetslöshetsförsäkring krävs att individen är minst 20 år, arbetsför och oförhindrade att åta sig arbete. Vidare ska den sökande medverka till att en individuell handlingsplan upprättas, vara beredd att ta anvisat arbete och vara anmäld som arbetssökande på arbetsförmedlingen.<sup>21</sup> Vidare krävs att den arbetssökande uppfyller ett arbetsvillkor alternativt ett studerande villkor. För att uppfylla arbetsvillkoret krävs att den arbetssökande ska ha uppnått en viss arbetstidsvolym under de senaste 12 månaderna. För att uppfylla studerandevillkoret krävs heltidsstudier under minst ett år på en studiemedelsberättigande utbildning över grundskolenivå.<sup>22</sup>

I storstadssatsningens områden finns det många personer som inte uppfyller arbets- och studerande i arbetslöshetsförsäkringen. De har varken studerat eller arbetat tidigare i Sverige. När individen skriver in sig på som arbetssökande på arbetsförmedlingen kan de bli beviljade aktivitetsstöd. Aktivitetsstödet ger den arbetssökande rätt att ta del av de arbetsmarknadspolitiska programmen, t.ex. förberedande insatser, arbetsmarknadspolitisk rehabilitering och arbetsmarknadsutbildning. Den arbetssökande får också en ekonomisk ersättning på 183 kr per dag, fem dagar i veckan.

### 2.2.3 Riksförsäkringsverk och försäkringskassor

Det övergripande målet för administrationen av socialförsäkringen är att:

- socialförsäkringen skall administreras rättssäkert och effektivt så att tilltron till den bevaras och stärks.<sup>23</sup>

Målet har en tydlig tonvikt på *rättssäkerheten*, även om det kan diskuteras huruvida socialförsäkringen i sig är socialpolitisk eller inte. Vidare kan noteras att effektivitet nämns i målet.

Riksförsäkringsverket (RFV), försäkringskassorna och Premiepensionsmyndigheten (PPM) administrerar tillsammans socialförsäkringarna. RFV svarar under regeringen för bland annat tillsyn och utvärdering av försäkringskassornas och PPM:s verksamhet. De 21 försäkringskassorna med lokalkontor handlägger enskilda försäkrings- och bidragsärenden.

RFV utfärdar varje år så kallade riksmål. Dessa mål följs upp på regional nivå av RFV och redovisas i RFV:s årsredovisning.

---

<sup>21</sup> 9 § Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

<sup>22</sup> AMS (2002b).

<sup>23</sup> Regeringskansliet (2001b)



**Tabell 3: RFV:s riksmål för Försäkringskassorna år 2002**

<b>Riksmål för försäkringskassorna</b>
1. Genomströmningstiden för samtliga SFN-ärenden skall kontinuerligt förkortas. Under 2002 koncentrerar vi oss på handikappstödsförmånerna. Genomströmningstiderna för handikappstödsförmånerna ska vara högst 180 dagar. För 2002 ska 75 % av ärendena klara det.
2. Alla ärenden ska handläggas korrekt. År 2002 ska minst 98 % vara korrekta i beslut och utbetalning.
3. År 2002 ska kunderna vara så nöjda att de i genomsnitt ger försäkringskassan lägst betyget 4,0 (av 5) när det gäller kassans bemötande och tillförlitlighet.
4. Männens andel av utbetalda föräldrapenningdagar ska stadigt fortsätta att öka. År 2002 ska minst 14,0 % av föräldrapenningdagarna tas ut av män.
5. Det långsiktiga målet är att det högst skall finnas 3,0 långa sjukfall över två år per tusen registrerade 16–64 år. Målet för 2002 är att bryta den fortsatta ökningen av långa sjukfall över två år. Ökningen ska ha upphört senast vid utgången av tredje k
6. År 2002 ska minst 65 % av de som varit föremål för samordnad rehabilitering ett halvår efter avslutningstidpunkten ha en ökad arbetsförmåga jämfört med starttidpunkten.

Socialförsäkringslagen (1999:799) och lagen om allmän försäkring (1962:382) anger grundförutsättningarna för vem som kan få sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning.

Socialförsäkringslagen har två förmånsnivåer. Den ena beror på individens bosättning och den andra beror på om individen arbetar. Huvudregeln är att den som är bosatt i Sverige är försäkrad de bosättningsbaserade förmånerna. Dessa förmåner är bl.a. rätt till bostadsbidrag, barnbidrag, rehabilitering och ersättning för sjukvård. Den bostadsbaserade försäkringen ger också rätt till förtidspension och efterlevande pension.<sup>24</sup>

Den som arbetar i Sverige är dessutom försäkrad för arbetsbaserade förmåner. Till dessa hör bl.a. sjukpenning, föräldrapenning över grundnivå, rehabilitering och rehabiliteringsersättning.

Enligt den allmänna försäkringen har den som är försäkrad för arbetsbaserade förmåner rätt till sjukpenning om individen har en sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Inkomsten ska uppgå till minst 24 procent av gällande prisbasbelopp.<sup>25</sup> SGI ska vara den uppskattade inkomsten en försäkrad förväntas få genom anställning eller annat förvärvsarbete.<sup>26</sup>

Arbetslösa som deltar i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd har rätt att behålla sitt aktivitetsstöd vid sjukfrånvaro, under förutsättning att sjukanmälan görs till försäkringskassan.

<sup>24</sup> 1 § 3 kap. Lag 1999:799.

<sup>25</sup> 1 § 3 kap. Lag 1962: 381.

<sup>26</sup> RFV (2002a).

## **2.3 Olika aktörers förutsättningar för samverkan inom storstadsarbetet**

### **2.3.1 Få målkonflikter**

Det finns, enligt Statskontorets bedömning, mycket få målkonflikter mellan storstadspolitikens mål och samarbetsparternas mål. En orsak till detta är att målen, både storstadspolitikens och samarbetsparternas, är allmänt formulerade. Målen berör också ofta så olika områden att de inte krockar av den anledningen. Ibland kan dock kvantitativa mål sätta på central nivå ställa till problem för samverkan vilket vi kommer att återkomma till i kapitel 8 om hinder mot samverkan.

### **2.3.2 Ansvar för olika grupper**

Olika offentliga aktörer har ett tydligt ansvar för olika grupper. Socialtjänsten ansvarar för ett grundskydd och ska skapa förutsättningar för medborgarnas självförsörjning. Arbetsförmedlingen ska arbeta med alla som skriver in sig på förmedlingen. För rätt till ekonomisk ersättning och deltagande i arbetsmarknadspolitiska program krävs bl.a. att personen uppfyller ett arbetsvillkor eller ett studerandevillkor. Det så kallade aktivitetsstödet har dock gjort det möjligt för dem som varken studerat eller arbetat i Sverige att delta i arbetsmarknadspolitiska program. Försäkringskassan i sin tur ger förmåner i två nivåer för bl.a. rehabilitering beroende på om man arbetar eller inte. Följderna för samverkan blir därför att man inte i någon större utsträckning kan arbeta gränsöverskridande. Däremot kan man genom samverkan få ett helhetsperspektiv av individens situation. Detta kommer vi att återkomma till bl.a. i samverkansanalysen i kapitel 7.

### 3 Utvärderingar av samverkan mellan offentliga aktörer

Det har gjorts en rad utredningar om och utvärderingar av samverkan mellan offentliga aktörer. Nedan sammanfattas några av dem som har relevans för vårt uppdrag.

#### 3.1 Storstadskommittén

I mars 1995 bildades Storstadskommittén vars uppgift var att föreslå och initiera åtgärder för en positiv utveckling i bostadsområdena i storstadskommunerna. Syftet var särskilt att skapa bättre förutsättningar för att ta till vara de resurser som kan användas för att ge barn och ungdomar bra uppväxtförhållanden.

Storstadskommittén definierar *samverkan* som det arbete som sker mellan olika organisationer, medan *samarbete* är det som försiggår på individnivå. Med *samordning* menar kommittén enbart ekonomisk samordning. Innebörden av samverkan är att man handlar eller fungerar gemensamt för ett visst syfte.

Nedan återges kortfattat resonemangen om samverkan i ett av Storstadskommitténs delbetänkanden.<sup>27</sup>

##### 3.1.1 Hinder mot samverkan

Storstadskommittén skickade ut en förfrågan till statliga och kommunala myndigheter, folkrörelser och förenings- och näringsliv. Dessa tillfrågades om vilka hinder de mött när de velat utveckla samverkan, samordning och integration. En majoritet av remissinstanserna ansåg att *sekretesslagstiftningen* kan vara ett hinder. Man menade att den ibland används för att slippa samverka och att den tolkas olika av olika myndigheter. Kommittén föreslog därför att sekretesslagen skulle ändras så att försäkringskassan skulle tillämpa samma sekretessnivå för uppgifter som lämnas från hälso- och sjukvården, socialtjänsten och arbetsförmedlingen som dessa myndigheter själva gör.

Få remissvar berörde *finansiella hinder* för samverkan. Något som ändå togs upp var den strikta uppdelningen av AMS förvaltningsanslag och åtgärdsanslag. AMS menade att det leder till att det blir svårt eller omöjligt att hitta

---

<sup>27</sup> SOU 1995:142.

finansiering för otraditionella verksamheter. Detta i sin tur kan riskera att goda idéer inte kan genomföras eller att initiativ till samverkan inte tas.

De största hindren för samverkan, enligt den övervägande delen av remissinstanserna, är *förvaltningskulturen och revirtänkandet*. En orsak till detta är att myndigheterna har olika mål och ideologier, vilket ger upphov till olika prioriteringar. Storstadskommittén gör här bedömningen att kommuner och statliga myndigheter i större utsträckning bör pröva ekonomiska incitament för samverkan. Kommunerna kan t.ex. avsätta särskilda anslag som kan tilldelas förvaltningar under förutsättning att de samverkar med andra.

Ett hinder som berör *regelsystemen* uppmärksammades i ett annat slutbetänkande från Storstadskommittén. Där menar man att kraven som ställs på AMS att uppnå vissa volymer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder begränsar möjligheterna att välja åtgärder och därmed möjligheterna till lokala lösningar.<sup>28</sup>

### **3.1.2 Slutsatser om samverkan**

Storstadskommittén anser att kunskaperna och erfarenheterna av samverkansprojekt är entydiga på en punkt, nämligen att samverkan inte kan beordras fram utan måste växa fram underifrån. När det gäller samverkan mellan myndigheter menar Storstadskommittén att det är av avgörande betydelse att samverkansarbetet får stöd av den administrativa och politiska ledningen.

## **3.2 Blommansatsningen**

### **3.2.1 En föregångare till storstadssatsningen**

Blommansatsningen eller ”särskilda insatser i utsatta bostadsområden” pågick under budgetåren 1996/1997–1998/1999 och ersattes alltså av storstadssatsningen. Omfattningen var dock inte alls densamma. Blommansatsningen uppgick till ca 700 miljoner kronor medan storstadssatsningen uppgår till drygt 2 miljarder kronor. Sju av de åtta kommunerna (alla utom Solna) som fick ”Blommanpengar” är med i storstadssatsningen, och stora delar av det arbete som startade i Blommansatsningen drivs nu vidare i Storstadssatsningen.<sup>29</sup> Ambitionen med Blommansatsningen var att stärka kompetensen hos invandrarna i de utsatta områdena och öka deras möjligheter att få arbete. Men avsikten var också att påverka olika institutionella

---

<sup>28</sup> SOU 1998:25.

<sup>29</sup> Integrationsverket (2000b).

aktörer inom både offentlig och privat sektor för att få till stånd ett långsiktigt förändringsarbete.<sup>30</sup>

### 3.2.2 Integrationsverkets utvärdering

Enligt Integrationsverkets utvärdering av Blommansatsningen var hela idén med satsningen att åstadkomma en bred institutionell samverkan för att motverka segregationen. Regeringen krävde att alla samverkansparter skulle underteckna de reviderade kommunala handlingsplanerna. Några exakta direktiv hur denna samverkan skulle åstadkommas eller utformas gavs dock inte. Detta, menar Integrationsverket, gör det svårt att utvärdera hur samverkan har fungerat men nedan följer några av deras slutsatser. Slutsatserna bygger på intervjuer med projektledare från olika kommuner.<sup>31</sup>

#### Hinder mot samverkan

Som hinder mot att planer på samverkan kunnat fullföljas nämns

- i. samverkanstankens bristande förankring både inom den kommunala organisationen och bland externa aktörer
- ii. detaljstyrning av insatserna
- iii. olika målsättningar, målgrupper, intressen och regelsystem.

De kommunala projektledarna tar särskilt upp svårigheten att samverka med arbetsförmedlingen. Problem som beskrivs är kommunens och arbetsförmedlingens olika syn på vem som är arbetslös. Målgruppen arbetslösa delas i praktiken upp i två grupper. Den ena, som står närmare arbetsmarknaden och som uppfyller kraven på yrkesutbildning, prioriteras av arbetsförmedlingen, medan den andra räknas som kommunens målgrupp.

Integrationsverket pekar vidare på att statens regelsystem för arbetsmarknadsåtgärder ständigt ändras och omtolkas, vilket försvårar samverkan. Ett annat hinder för samverkan är det faktum att kommunerna hade ensamt ansvar för att finansiera och ta initiativ till Blommaninsatserna. De statliga aktörerna kunde själva avgöra om de skulle delta i samarbetet eller inte.

#### Slutsatser kring fungerande samverkan

Integrationsverket menar i sina slutsatser att samverkan fungerar bäst kring *förebyggande* insatser. *Framgångsfaktorer* för lokal samverkan kan vara personliga nätverk, tidigare erfarenheter av samarbete, redan etablerade nätverk, utsikter om framtida ekonomiska vinster, liknande regelsystem, förankring på ledningsnivå och politisk enighet. Dessa framgångsfaktorer var mest förekommande inom *förebyggande insatser*. Intressekonflikter mellan

---

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> Ibid

organisationer är betydligt mindre vid förebyggande insatser än vid insatser som kräver omedelbara, oftast kostnadskrävande åtgärder. En stor del av Blommanpengarna satsades också på förebyggande åtgärder, särskilt för barn och ungdomar.

### **3.3 Utvärderingar av storstadssatsningen**

#### **3.3.1 Integrationsverkets nationella utvärdering**

I Integrationsverkets slutrapport från den nationella utvärderingen av storstadssatsningen tas samverkansaspekten upp, om än ganska kortfattat.<sup>32</sup> Samverkan med lokala statliga aktörer beskrivs också i Integrationsverkets rapport *Organisation för demokrati och delaktighet*, där resultatet från en enkät om de organisatoriska förutsättningarna för storstadsarbetet presenteras.<sup>33</sup>

I sin slutrapport hävdar Integrationsverkets att förutsättningarna för samverkan mellan kommunen och sektorsmyndigheter bör stärkas genom en tydligare styrning via regleringsbrev och ekonomiska incitament. Man menar vidare att samverkan hämmas av motstridiga mål på nationell och lokal nivå. Ett tydligt exempel på detta är det nationella målet att nå fyra procents öppen arbetslöshet, å ena sidan, och de lokalt uppställda målen för att bekämpa arbetslösheten, å den andra sidan. En lösning kunde vara att ge de lokala representanterna för en myndighet möjlighet att arbeta för de lokala målen och bortse från de nationella målen.<sup>34</sup>

#### **3.3.2 Lokala utvärderingar**

De lokala utvärderarna som kommunerna har knutit till storstadsarbetet har hunnit olika långt i sitt arbete. Ett begränsat antal rapporter finns publicerade i oktober 2002. En fristående utvärderingsrapport från Arbetslivsinstitutet Syd om Arbets- och utvecklingscentra i Malmö (AUC) har samverkan i fokus. I den analyseras bl.a. förutsättningar för en effektiv samverkan mellan offentliga aktörer.<sup>35</sup> Författaren menar att följande framgångsfaktorer finns för en fungerande samverkan:

---

<sup>32</sup> Integrationsverket (2002).

<sup>33</sup> Integrationsverket (2000a).

<sup>34</sup> Integrationsverket (2002).

<sup>35</sup> Tranquist (2001).

- i. en väl genomarbetad målgruppsdefinition – är inte målgruppen anpassad till vad verksamheten har att erbjuda finns små utsikter till ett lyckat utfall
- ii. myndighetsgemensamma målsättningar och uppdrag – men hård detaljstyrning hämmar organisationens handlingsutrymme
- iii. genuin önskan hos de inblandade aktörerna att satsa på samverkan
- iv. fungerande samordning av verksamheten – av organisation, juridik, resurser

Hinder för samverkan kan, enligt författaren, vara

- i. oklara roller för de olika aktörerna – var och en bör ha sina kompetensområden
- ii. organisatorisk instabilitet – hämmar en samordnad planering av verksamhet och resurser
- iii. olika interna organisationskulturer

I en annan lokal utvärdering, ”Arbetslinjen i storstadsarbetet” pekas på tidigare studier, som visar att skillnader i regelverk, kunskapsmodeller och organisation ofta leder till problem i samverkansprojekt.<sup>36</sup> Framgångsfaktorer för en fungerande samverkan är gemensam problemuppfattning, samsyn om mål och målgrupp och ett aktivt stöd från ledningen.

I sina slutsatser menar författaren att olika samverkansformer framstår som det viktigaste instrumentet för att bryta segregationen och öka tillväxten i storstadsregionerna. Men hon anser också att anpassningen till lokala förutsättningar medför en risk att samverkan begränsas till bostadsområdet. Det är viktigt att samverkan inte bara sker horisontellt (mellan sektorer) utan också vertikalt (mellan nivåer).

### **3.4 SOCSAM – försök med politisk och finansiell samordning**

Sedan 1994 har åtta kommuner drivit en lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst (SOCSAM). Försöksområdena har varit Stenungsund, Grästorp, Hisingen, Finspång, Gotland, Hyllie, Laholm och Haninge. Stenungsund har medverkat ända sedan 1994. Hyllie och Gotland avbröt sina försök 1998 respektive 2000. Försöksverksamheten regleras i lag som gäller t.o.m. 2002.

---

<sup>36</sup> Axelsson (2002).

Syftet med SOCSAM är att genom samordning av resurser uppnå både välfärdsvinster för den enskilde och samhällsekonomiska vinster. Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen har haft i uppdrag att utvärdera försöket och beskrivningen nedan är hämtad från deras slutrapport.<sup>37</sup>

### **3.4.1 Innehåll i verksamheten**

SOCSAM har inneburit att de medverkande parterna – kommun, landsting och försäkringskassa – har bildat ett gemensamt politiskt ledningsorgan och därmed givits ett gemensamt ansvar för de verksamheter som ingått i försöksverksamheten. Det unika med SOCSAM och dess trepartssamordning har således varit politisk och finansiell samordning. Verksamhetens primära målgrupp har varit personer som behöver insatser över huvudmannaskapsgränserna. Men även för övriga personer förväntas att vård, rehabilitering, omsorg och service ska kunna ökas till samma eller lägre kostnad än tidigare.

Försöksverksamheten har anpassats till de lokala förutsättningarna. I de mindre kommunerna har SOCSAM:s politiska ledning beslutat om resursfördelning även till stora delar av huvudmännens reguljära verksamhet. I de större kommunerna har den politiska ledningen enbart finansierat avgränsade samverkansprojekt.

Inriktningen på SOCSAM-aktiviteter (det som bedrivs utanför de reguljära verksamheterna) kan vara allt från samverkansprojekt till kartläggningar och utbildningar. De allra flesta har anknytning till arbete och sysselsättning. Länsarbetsnämnden (LAN) är då en mycket viktig part, trots att LAN inte är en formell part i SOCSAM. För att få det mer formellt har samverkansavtal tecknats mellan SOCSAM:s politiska ledning och LAN.

### **3.4.2 Effekter**

För de individer som varit med i arbetsmarknadsinriktade aktiviteter har målet att komma närmare arbetsmarknaden infriats. Beroendet av offentlig försörjning och arbetslöshetsersättning har minskat. För de personer som deltagit i socialmedicinskt inriktade aktiviteter har dock kostnaderna för rehabiliteringspenning och förtidspension/sjukbidrag ökat.

I utvärderingen hävdas att det är tveksamt om SOCSAM har minskat de ingående verksamheternas samlade kostnader. Anledningen är, menar man, att SOCSAM:s ekonomiska påverkan utgör endast en liten andel av försöksverksamhetens totala ekonomi.

---

<sup>37</sup> RFV (2001).



### 3.4.3 Hinder

I utvärderingen av SOCSAM talar man inte särskilt mycket om hinder mot samverkan. Erfarenheterna från de försök som avbrutits på Gotland och i Hyllie visar på de faktorer som kan hindra att en politisk och finansiell samordning som SOCSAM fungerar. På Gotland fick ledningen av den politiska samordningen en sidoordnad kommunal nämndstatus. Man tog i praktiken aldrig över ansvaret för de verksamheter som ingick i den finansiella ramen. Kort sagt var mandatet och ansvaret hos den politiska ledningen begränsat. SOCSAM fick med tiden en svag förankring såväl politiskt som administrativt.

Ytterligare ett hinder var att kommunens och försäkringskassans finansiella spelregler skilde sig åt, trots att de skulle ha ett gemensamt ansvar för försöksverksamhetens totala kostnader. Den underliggande orsaken till att försöket avbröts var ändå att det aldrig utvecklades som en *gemensam och förankrad idé*.

Även i Hyllie hade den politiska SOCSAM-nämnden ett svagt mandat. Vården kom aldrig med i samverkan. I och med bildandet av Region Skåne kunde inte försöket drivas vidare som en kommunal nämnd och Region Skåne avböjde medverkan.

### 3.4.4 Slutsatser i utvärderingen av SOCSAM

- Aktiviteterna i SOCSAM har till stor del syftat till att föra den enskilde närmare arbetsmarknaden. Särskilda samverkansavtal har därför träffats med LAN. Ett annat sätt är att låta LAN ingå som en likvärdig part i den politiska och finansiella samordningen.
- Beställar-utförarmodellen, som utgör tanken bakom den *politiska styrningen*, har inte tillämpats i alla försöksområden. I vissa områden har i stället beställningar och avtal använts. En slutsats är därför att den politiska styrningen i större utsträckning måste kunna anpassas till den gemensamma verksamhetens omfattning och inriktning.
- Genom den *finansiella samordningen* har en budget upprättats för försöksområdets prognostiserade sjuk- och rehabiliteringskostnader. Justeringar har gjorts vid årets slut med utgångspunkt i riket som helhet. Detta kan leda till såväl överskott som underskott på sjukpenningkontot. Det måste därför finnas en beredskap hos de medverkande parterna att gemensamt finansiera dessa eventuella underskott.

- Det är viktigt att *roll- och ansvarsfördelningen* mellan olika nämnder och styrelser är klart definierad. Då kan politisk och finansiell samordning skapa den struktur och kontinuitet för tvärssektoriella aktiviteter som har uppnåtts där man har provat SOCSAM.

### **3.5 FRISAM – frivillig samverkan inom rehabiliteringsområdet**

För att motverka rundgång och hjälpa fler människor ut på arbetsmarknaden har införts en möjlighet till frivillig samverkan för rehabilitering mellan de berörda offentliga aktörerna, FRISAM. Samverkansförsöken behöver inte något tillstånd från regeringen för att påbörjas. Formerna för och omfattningen av samverkan ska bygga på lokala förutsättningar och behov. Huvudaktörerna inom FRISAM har varit landstingets primärvård, försäkringskassorna, kommunernas socialtjänst, arbetsförmedlingarna och arbetsmarknadsinstituterna.

Grunden till försöksverksamheten FRISAM, samverkan inom rehabiliteringsområdet, lades i regeringens proposition *Samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration, m.m.*<sup>38</sup>

Principerna för samverkan är att så mycket som möjligt ska genomföras med de samverkande parternas egna resurser. Varje huvudman ska själv finansiera sina egna insatser. Samverkan främtar inte de inblandade aktörerna deras uppdrag eller ansvarsområden och övervältring av kostnader ska undvikas.

Det övergripande målet för försöket är att hjälpa utsatta grupper ut på arbetsmarknaden. Detta i sin tur skall leda till kortare sjukskrivningsperioder, minskade kostnader för sjukpenning och förtidspensioner samt färre socialbidragsberoende.

#### **3.5.1 Försöksverksamheten i praktiken**

Arbetsätten inom FRISAM är varierande. Grunden för samverkan är den enskilda individens behov. Problemen är i allmänhet mycket individuella, vilket gör det svårt att utveckla en tydlig modell som kan användas för alla. Kärnan i samverkan är att samla de berörda aktörerna och gemensamt med individen besluta om vilka insatser som ska användas.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Prop. 1996/97:63.

<sup>39</sup> Socialstyrelsen (2001a).

Målsättningen i propositionen är att skapa en enkel form för offentlig samverkan. Deltagandet är frivilligt och innebär inte något delat ansvar för ekonomi eller enskilda åtgärder. Därför har behovet av förändringar i lagstiftningen varit begränsat.<sup>40</sup>

För försäkringskassan har gällt att samverkan får ske med hälso- och sjukvård, socialtjänst och arbetsmarknadsmyndigheter, om den försäkrade medger detta. För att försäkringskassan ska kunna samverka med andra myndigheter om allmänna frågor krävs det mindre tillägg i den allmänna försäkringslagstiftningen.

När det gäller arbetsmarknadsmyndigheternas deltagande konstateras att det inte finns några särskilda begränsningar i lagstiftningen. Arbetsmarknadsverkets otraditionella medel har ofta använts till olika samverkansåtgärder.

Sekretesslagstiftningen har inte behövt ändras för att samverkan ska vara möjlig. Skälen till detta är att när myndigheterna samverkar genom t.ex. gemensamma utbildningar, krävs inte några individuppgifter. För samverkan om enskilda individer finns det i lagstiftningen redan vissa möjligheter att släppa på sekretessen, om den enskilde ger sitt godkännande. I propositionen ansågs dessa möjligheter fullt tillräckliga för att åstadkomma fungerande samverkan.

### **3.5.2 Slutsatser om FRISAM**

#### **Utvärdering av offentlig samverkan**

Under försöksperioden har Socialstyrelsen haft regeringens uppdrag att utvärdera resultatet av samverkan inom rehabiliteringsområdet. I utvärderingen har också Arbetsmarknadsstyrelsen, Arbetsmiljöverket och Riksförsäkringsverket deltagit. I november 2001 lade Socialstyrelsen fram sin slutrapport, *Samverkan för särskilt utsatta – utvärdering av frivillig samverkan FRISAM*.<sup>41</sup> Utvärderingen fokuserar på den problematik som uppkommer då offentliga aktörer ska samverka. Det finns många likheter mellan samverkan inom FRISAM och inom storstadsarbetet. Det är därför relevant här att gå igenom utvärderingens huvudsakliga resultat.

#### **Hinder mot samverkan**

Utvärderingen har genomfört en omfattande enkätstudie riktad mot enskilda handläggare och chefer verksamma i de offentliga samverkansorganisationerna.<sup>42</sup> I enkäten har de tillfrågade uppmanats att värdera olika hinder för fungerande samverkan.

---

<sup>40</sup> Prop. 1996/97:63.

<sup>41</sup> Socialstyrelsen (2001c)

<sup>42</sup> Enkäter har besvarats av ca 1 000 handläggare respektive chefer.

De främsta hindren för samverkan uppges vara *brist på gemensamma resurser och mål* samt *brist på flexibilitet*. Försäkringskassor och arbetsförmedlingar har t.ex. generella volymmål som de ska uppfyllas. Detta utgör i sig hinder för samverkan. De generella volymmålen begränsar möjligheterna till lokal anpassning, som i sin tur är en förutsättning för att samverkan ska vara meningsfull. För att minska denna typ av hinder krävs att departementen och de centrala myndigheterna samverkar.

Andra hinder för samverkan som de tillfrågade lyfter fram är *skilda mål för verksamheterna, varierande ersättningsnivåer, kortsiktighet, oklara ansvarsgränser och belöningar för produktivitet*. Däremot förefaller inte sekretess vara något stort hinder. De tillfrågade anser också att olika systemhinder, t.ex. *lagstiftning och administrativa rutiner*, utgör mycket större hinder för samverkan än mellanmännsliga hinder.

### **Framgångsfaktorer för samverkan**

För att nå långsiktighet i samverkan krävs det också att arbetet *systematiseras*. Antingen bör fasta strukturer för samverkan byggas upp eller så bör verksamheten inkluderas i redan befintliga strukturer. I FRISAM har det varit vanligt att samverkan i första hand har varit beroende av enskilda eldsjälaras engagemang, vilket gör verksamheten sårbar.

*Gemensamma resurser och gemensamt ansvar* är en förutsättning för att samverkan ska kunna utvecklas. Inom FRISAM har gemensamma resurser skapats i form av olika projekt eller andra samverkansaktiviteter. I utvärderingen konstateras att dessa resurser är sårbara, då de samverkande aktörerna inte är bundna till samverkansaktiviteten utan finansieringen bygger på frivillighet.

För att samverkan ska värderas krävs *mätssystem*. De mätverktyg som utvecklats är dock främst avpassade till att mäta den egna organisationens prestationer. Detta riskerar att motverka möjligheterna till samverkan, då de personliga incitamenten för att ägna kraft till samverkan minskas.

Det är enligt utvärderingen viktigt att både politiker och chefer ger sitt *uttryckliga stöd till samverkan*. Chefer ger legitimitet åt samarbetet. Utan chefernas stöd är det svårt att uppnå långsiktighet, anser de operativt ansvariga. Den politiska nivån har en stor betydelse för att få fram resurser och värdera nyttan av olika insatser i förhållande till behoven. En annan viktig funktion för politikerna är att stimulera organisationerna till ökad samverkan. Det är viktigt att politikerna kan ge legitimitet åt samverkansarbetet.

Den regionala nivån hos de olika aktörerna har också en stor betydelse för att utveckla samverkan. Den regionala nivån krävs för att legitimera verksamheten, skapa riktlinjer och sprida goda exempel. Den regionala nivån

anses även ha en viktig funktion i att fungera som länk till den centrala nivån.

### **Resultat av samverkan**

I utvärderingen av FRISAM visas att ökad samverkan har lett till positiva resultat både för den enskilda individen och för samhällsekonomin. En nyckelfaktor för att resultatet ska bli positivt är att stödmottagaren deltar. Den enskilde bör ges både inflytande och eget ansvar för den insatsen för att bästa resultat ska kunna uppnås.

Utvärderingen visar att samverkan i FRISAM totalt sett har lett till en samhällsekonomisk förbättring. Detta innebär dock inte att alla inblandade har nått förbättrade ekonomiska resultat. Kommuner, landsting och försäkringskassor uppvisar positiva ekonomiska effekter. För Arbetsmarknadsverket ökar däremot kostnaderna. Detta beror på att fler personer ur målgruppen deltar i olika former av åtgärder, vilket i sin tur ger ökade kostnader för lönebidrag.

## **3.6 Medborgarkontor**

Ett medborgarkontor kan i grunden beskrivas som en lokal inrättning, där olika myndigheter samverkar för att ge samordnad service till allmänheten. Medborgarkontor har vuxit fram på nationell och lokal nivå sedan slutet av 1980-talet. Flera typer av medborgarkontor har upprättats i ett antal kommuner. Fyra huvudsakliga verksamhetsformer kan urskiljas:

- (i) *Samlad informationskontor* med kommunal informationstjänst, ibland kompletterad med informationsservice från andra myndigheter
- (ii) *Kommunala medborgarkontor* med mer omfattande service från flera kommunala förvaltningar
- (iii) *Samlokaliserad service*, en form där flera myndigheter bedriver verksamhet var för sig och samverkar om lokaler och viss informationsservice
- (iv) *Integrerade medborgarkontor*, där service ges från flera myndigheter och dessa utför vissa förvaltningsuppgifter för varandras räkning.<sup>43</sup>

En försökslagstiftning för frivillig samverkan mellan kommuner, statliga myndigheter, försäkringskassor och landsting inom ramen för s.k. integrerade medborgarkontor har varit i kraft sedan juli 1994 och pågår t.o.m. juni 2004.

År 1999 fanns ett hundratal medborgarkontor i en fjärdedel av landets kommuner. I en stor majoritet av medborgarkontoren bedrevs endast kommunal

---

<sup>43</sup> Justitiedepartementet (1999). sid. 16ff.

verksamhet. I ett fåtal bedrevs integrerad verksamhet med stöd av 1994 respektive 1997 års försökslagar. I regeringens proposition år 2002 om förlängning av försöksverksamheten konstateras att regeringen under hela försöksperioden har fått få ansökningar om godkännande av avtal om samjänst enligt försökslagstiftningen.<sup>44</sup>

### 3.6.1 Slutsatser av försöken med medborgarkontor

#### Mitthögskolan utvärderar

Sedan 1994 har Mitthögskolan i Sundsvall haft regeringens uppdrag att följa utvecklingen av försöksverksamheten med medborgarkontor. I slutrapporten över detta uppdrag beskrivs utvecklingen av medborgarkontor i 22 fallkommuner.<sup>45</sup> Utvärderingen bygger på ett stort antal intervjuer med personer som svarar för drift och ledning av de olika medborgarkontoren, handläggare och chefer inom samverkande (och andra) myndigheter och politiker på lokal nivå. Dessutom har ett stort antal enkäter skickats ut till allmänheten i de berörda områdena.<sup>46</sup>

#### Innehåll och aktörer

Utvärderarna kan konstatera att medborgarkontoren generellt sett har en förbättrat den offentliga servicen, vilket yttrar sig i att medborgarna i högre grad än för offentlig service i allmänhet är *nöjda* med medborgarkontorens tjänster.

Utvärderarna har i fråga om *myndighetssamverkan* i medborgarkontor kunnat konstatera att denna har *utvecklats långsamt* och i olika avseenden varit problematisk. I merparten av de studerade medborgarkontoren har kommunen varit drivande och ensam huvudman för verksamheten. I omkring hälften av kontoren erbjuds endast kommunal service.

Utöver kommunen har i huvudsak tre offentliga aktörer varit intressenter i medborgarkontoren: försäkringskassor, arbetsförmedlingar och lokala skattemyndigheter. Mest intresserade av att medverka i medborgarkontoren har generellt sett varit lokala skattekontor. Samverkan har för dessa rört informationsfrågor och viss administration, främst i samband med deklARATIONER. Då försäkringskassor deltagit i medborgarkontor har detta vanligen skett i form av ren samlokalisering med andra myndigheter, eller stannat vid ett samarbete om informationsmaterial. Medverkan i integrerad samjänst med andra myndigheter har skett i enstaka fall. Arbetsförmedlingarnas medverkan har oftast bestått av samarbete i informationsfrågor. Samlokalisering med andra myndigheter eller överföring av arbetsuppgifter från arbetsför-

---

<sup>44</sup> Prop. 2001/02:109

<sup>45</sup> Björk & Bostedt (2001).

<sup>46</sup> Totalt har ca 800 intervjuer genomförts och omkring 14 700 enkäter besvarats.

medlingar till medborgarkontor genom samtjänst förekommer endast i enstaka fall.

### **Hinder mot samverkan**

I utvärderingen urskiljs flera faktorer som verkat hämmande på utvecklingen av samverkan. Ett centralt hinder för att statliga myndigheter och försäkringskassor ska medverka i medborgarkontor anses vara *bristande stöd från central/regional myndighetsnivå till den lokala nivån*. Kommunerna upplever i många fall att andra myndigheters intresse att medverka i medborgarkontor är mycket begränsat.

Utvärderarna kan också konstatera att inställningen till samverkan hos ickekommunala myndigheter har varierat mycket mellan olika regioner. Utvärderarna drar slutsatsen att en förklaring till denna variation är bristen på tydliga direktiv från den myndighetscentrala nivån. Lokala myndighetschefer som är positivt inställda till samverkan saknar ofta stöd för detta från centralt håll. Utan stöd uppifrån blir det svårare att genomföra nödvändiga omprioriteringar av resurser och andra förändringar som kan möta motstånd i den egna organisationen. I de fall då myndigheter kommit med som aktiva intressenter i medborgarkontor, har detta oftast skett som svar på större förändringar i villkoren för myndighetens verksamhet, t.ex. kraftiga rationaliseringar.

Ett ytterligare hinder för en väl utvecklad samverkan är att *ledning och styrning* av medborgarkontoren ofta har varit bristfällig, p.g.a. ett generellt sett lågt intresse bland lokala politiker. Medborgarkontoren blir därmed i stor utsträckning beroende av eldsjälarna bland tjänstemännen. Utan tydlig ledning är det svårt att förankra verksamheten bland personalen i de samverkande organisationerna och motverka interna konflikter. Att etablera ett integrerat medborgarkontor kan vara en lång och besvärlig process och utan tydlig ledning kan utvecklingen avstanna.

## **3.7 Sammanfattning av slutsatserna från tidigare utvärderingar**

Tidigare utvärderingar visar på i stort sett gemensamma slutsatser och reflektioner när det gäller samverkan. Centralt är att det finns gemensamma mål och att samverkan är förankrad hos både handläggare och ledning. Hindren kan t.ex. bestå av för hård styrning uppifrån, vilket begränsar möjligheterna till lokala lösningar och skilda organisationskulturer.

Storstadskommitténs remissinstanser menade att de största hindren mot samverkan ligger i att myndigheterna har olika mål och ideologier, vilket medför olika prioriteringar.

I utvärderingen av Blommanpengarna pekade man bl.a. på att samverkans-tanken inte varit tillräckligt förankrad hos de olika parterna och på att mål-sättningar och målgrupper inte varit gemensamma.

I redan gjorda utvärderingar av storstadssatsningen har det framhållits att samverkan hämmas bl.a. av motstridiga mål på nationell och lokal nivå inom Arbetsmarknadsverket.

I utvärderingen av SOCSAM tas upp som ett hinder att samordningsidén inte är förankrad hos alla ingående parter. I FRISAM-utvärderingen anser man de viktigaste hindren mot samverkan vara brist på gemensamma resurser och mål. I utvärderingen av medborgarkontoren hävdas att ett centralt hinder är att de lokala myndigheterna fått bristande stöd från regionala eller centrala myndigheter.

Flera tidigare utvärderingar har dock det gemensamt att de sällan anger att det finns juridiska hinder för samverkan. Sekretesskraven har man klarat genom de medgivanden som den berörda individen får skriva på. Däremot kan regelsystemen hos de olika myndigheterna ställa till problem. Vi kommer naturligt att knyta an till dessa redan gjorda utvärderingar när vi redovisar våra egna erfarenheter och slutsatser.



## 4 Vad är samverkan?

Statskontorets uppdrag är att undersöka hur samverkan mellan offentliga aktörer fungerar inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen. Motiven för att samverka är, enligt Storstadskommittén, effektivare resursanvändning, förbättrad service och ökat inflytande.<sup>47</sup> Samverkan är dock inget entydigt begrepp utan måste problematiseras.

Aktiviteter som brukar kategoriseras som samverkan kan ha olika innehåll och omfattning. När uppdraget är att beskriva den samverkan som sker, blir begreppet som sådant problematiskt att använda. Om begreppet tillåts omfatta alla aktiviteter som innehåller någon form av kontakt mellan minst två parter, förlorar det snart betydelse. Statskontoret anser därför att det är lämpligare att använda begreppet samarbete som samlingsnamn för de aktiviteter som bedrivs mellan olika aktörer. I den samarbetsmodell som presenteras i det följande beskrivs vad som vi denna rapport väljer att kalla samverkan.

### 4.1 Teoretiska utgångspunkter

#### 4.1.1 Samverkansspiralen

I en rapport från Söderhamnskommittén presenteras den s.k. *samverkansspiralen*.<sup>48</sup> Denna modell har även Nutek använt i sina uppdrag gällande storstadssatsningen.<sup>49</sup> Spiralens olika steg är:

*samtal* ⇒ *samsyn* ⇒ *samförstånd* ⇒ *samverkan*

Samverkansspiralen beskriver *processen* fram till det att det verkligen händer något: *samverkan*. För att samverkan ska kunna uppnås krävs enligt denna modell först en diskussion, där varje part redovisar sina synpunkter – *ett samtal*. Därför är det viktigt att det finns tillgång till samtalsarenor, t.ex. tid för möten. Viktigt är också att aktörerna har kompetens för att delta i samtal. Nästa steg är *samsyn* – att parterna blir överens om de handlingsalternativ som står till buds. Här är det viktigt att alla redovisar sin syn på alternativet. *Samförstånd* uppstår när parterna etablerar en strategi och en vision om en möjlig utvecklingsväg. *Samverkan* är den sista delen i samverkansspiralen och innebär att alla parter agerar i enlighet med den strategi som fastställts.

---

<sup>47</sup> SOU 1995:142.

<sup>48</sup> SOU 1998:89. sid. 88.

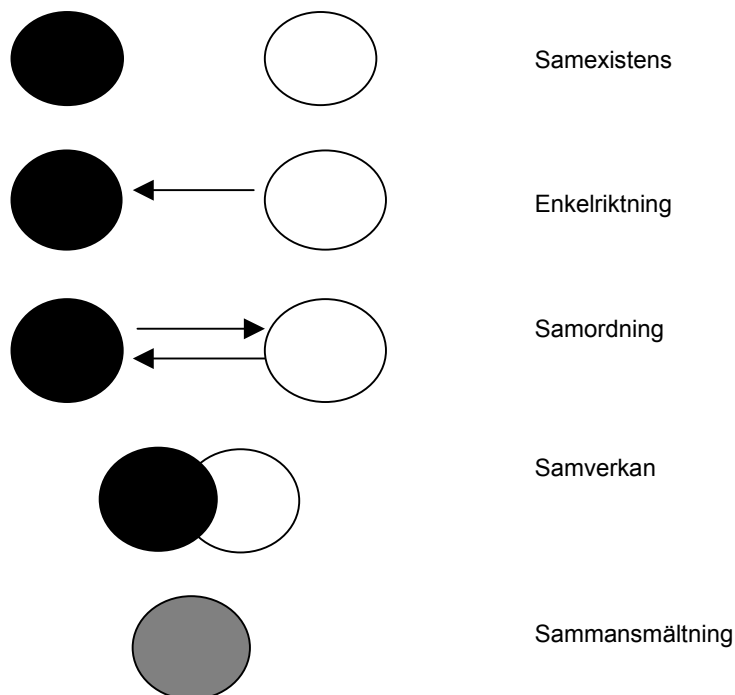
<sup>49</sup> Nutek (2001b)

#### 4.1.2 Statskontorets samarbetsmodell

Statskontorets uppdrag är att behandla det samarbete som faktiskt bedrivs, snarare än hur det har utvecklats. Det är därför mer intressant att beskriva *djupet av samarbetet*, dvs. hur utvecklat samarbetet är. En hypotes är att djupet i samarbetet har betydelse för möjligheterna till måluppfyllelse och vilka hinder som uppfattas som väsentliga. I teorin borde det vara svårt att härleda ökad måluppfyllelse till samarbete som sådant om inte samarbetet har nått en viss utvecklingsgrad. Detsamma gäller för upplevda hinder. I samarbete som inte har utvecklats särskilt långt uppfattar aktörerna sannolikt färre och andra hinder än i mer utvecklade projekt. Med utgångspunkt i denna hypotes blir det nödvändigt att försöka uppskatta djupet av samarbetet.

Det kan göras med hjälp av två modeller framtagna av Bengt Berggren respektive Marie Fridolf.<sup>50</sup> Dessa modeller liknar varandra men vissa begrepp skiljer sig åt. Statskontoret har i denna rapport valt att utveckla en egen samarbetsmodell, med utgångspunkt i dessa två modeller. Modellen presenteras i figur 2.

Figur 1: Olika stadier av samarbete



<sup>50</sup> Berggren (1982), s 5–11, Socialstyrelsen (2001c).

*Samexistens* innebär att man arbetar parallellt utan att komma nära andra verksamheter. *Enkelriktning* betyder att det främst är den ena parten som får utbyte av kontakten, t.ex. genom att bli informerad. Vid *samordning* kommunicerar parterna för att undvika störningar och förstärker samtidigt effekterna av varandras åtgärder. Kännetecknet för nästa steg, *samverkan*, är att varje deltagande organisation har sitt eget ansvarsområde, men i vissa fall finns ett närmare samarbete. För att en samverkan ska fungera är det viktigt att det finns gemensamma kunskaper och att aktörerna klarar av att sätta upp gemensamma mål. Den avslutande samarbetsformen, *sammansmältning*, innebär att två eller flera verksamheter smälter samman till en organisatorisk enhet och att alla eller de flesta uppgifter blir gemensamma. Resultatet av en sammansmältning är sannolikt att man har en gemensam chef och samlokalisering. I kapitel 7 kommer vi att tillämpa denna modell i analysen av samarbetet inom olika målområden i storstadssatsningen.

### 4.1.3 Indikatorer på samverkan

För att kunna bedöma hur utvecklat det samarbete som bedrivs är och placera in det i vår modell har vi tagit fram ett antal indikatorer. Dessa indikatorer bygger på några av de framgångsfaktorer för samverkan som identifierades i FRISAM-utvärderingen.<sup>51</sup> Utvärderingen bygger på gruppsamtal med ett urval av chefer, politiker och professionella i fem län, representerande fyra olika myndigheter.<sup>52</sup>

Med utgångspunkt i dessa framgångsfaktorer har vi i denna studie valt att skapa ett antal indikatorer för graden av utveckling i samarbetet. I praktiken innebär detta att ju fler av dessa indikatorer som återfinns i ett samarbete, desto troligare är det att det rör sig om egentlig samverkan. I vår modell saknas flertalet av dessa indikatorer i det samarbete som bedöms som mindre utvecklat och flertalet återfinns i samarbetet på de utvecklade nivåerna.

Vi väljer här att inte väga dessa indikatorer mot varandra. Ett tydligt utpekande av att en indikator skulle vara viktigare än en annan riskerar att leda tankarna fel. Detta beror på att bedömningen inte står och faller med varje enskild indikator. Samarbetet kan mycket väl ha nått en hög utvecklingsgrad, samtidigt som någon eller några av dessa indikatorer saknas.

**Gemensamma mål** innefattar både att sätta upp gemensamma mål och att identifiera målgrupperna. Parterna ska sedan agera utifrån de fastlagda strategierna. Om en part inte delar synen på framtiden, bör denne lämna samverkan.

---

<sup>51</sup> Socialstyrelsen (2001b)

<sup>52</sup> Kommunens socialtjänst, landstingets primärvård, försäkringskassan samt arbetsförmedlingen och arbetslivsinstitutet.

**Plattform** betyder att det ska finnas ett utrymme för samverkan. I praktiken kan detta innebära t.ex. samlokalisering av personal och tid för strukturerade möten. Det kan också innebära att det finns ett administrativt utrymme i form av t.ex. skriftliga avtal.

**Resurser** handlar det t.ex. om resurser och samverkan mellan de lokala politikområdena. Det kan både vara i form av ekonomiska eller personella resurser. En fråga blir då om det finns gemensamma eller specialdestinerade resurser att använda till samverkan.

**Flexibilitet** förutsätter att lokala lösningar används som utgår från de lokala förutsättningarna och invånarnas behov. Förmågan till anpassning är en förutsättning för att samverkan ska kunna utvecklas.

**Förankring** innebär att samarbetet stöds av alla som berörs av det. Utan förankring hos handläggare och ledning saknas potential för att samverkan ska utvecklas och bli långsiktigt.

**Belöningar** är systematiserade belöningsystem för deltagande i samverkansaktiviteter. Denna typ av system visar att samverkansarbetet uppmärksammas och värderas, vilket i sin tur bör leda till bättre förutsättningar för utveckling.

**Utveckling** står bland annat för gemensam kompetensutveckling. Gemensamma aktiviteter lägger grunden för de gemensamma referensramar som krävs för att samverkan ska kunna utvecklas.

**Långsiktighet** låter samverkan utvecklas i lugn och ro utan störningar i form av t.ex. förändringar i direktiv och omorganisationer.

#### **4.1.4 Samarbetets innehåll**

I vår samarbetsmodell är det samarbetets djup som sätts i fokus. En annan variabel är samarbetets innehåll. Variabeln innehåll säger egentligen inte något om hur utvecklat samarbetet är utan är en beskrivningsvariabel för att kategorisera olika typer av samarbete.

Samarbete kan innebära utbyte av information, samordning av arbete och gemensamt arbete. Samarbete sker i huvudsak inom tre aktivitetsområden: strukturella, allmänna och individuella. Kombinationer av dessa kan också förekomma.

*Strukturellt* inriktade aktiviteter syftar till att påverka samhällsmiljön. Här ingår t.ex. planering och kartläggning av behov. Aktiviteterna ska ofta påverka regler, lagar och handlingsmönster. De inriktas mot organisationer,

offentliga aktörer osv. *Allmänt* inriktade aktiviteter vänder sig till grupper av individer. Aktiviteterna är ofta förebyggande, t.ex. brottsförebyggande verksamhet i ett bostadsområde. *Individuellt* inriktade aktiviteter vänder sig till enskilda individer. Exempel är rehabilitering, arbetsmarknadsåtgärder, socialbidrag, vård och omsorg.



## 5 Tre fallstudier

### 5.1 Tre stadsdelar i tre kommuner

Statskontoret har gjort fördjupade studier i tre av de sju kommuner som ingår i storstadssatsningen. En stadsdel i var och en av dessa tre kommuner har valts ut. I dessa stadsdelar har vi studerat den samverkan som finns mellan offentliga aktörer ända ner på projektnivå. Syftet har varit att visa illustrativa exempel på hur samverkan inom storstadssatsningen kan gå till i praktiken. Ambitionen har varit att lyfta fram de mer utvecklade samverkansprojekten inom olika målområden. Detta innebär att inte alla insatser som innehåller någon form av samverkan kommer att presenteras här. Exempelen ska fungera som en bakgrund till den efterföljande analysen och diskussionen om samverkan inom storstadssatsningen.

De utvalda stadsdelarna är följande:

- Tensta i Stockholms kommun
- Bergsjön i Göteborgs kommun
- Hyllie i Malmö kommun

Nedan kommer vi att beskriva hur den offentliga samverkan ser ut i fallstudieområdena med hjälp av uppgifter från Storstadsdelegationens årsrapporter, uppföljningar gjorda av kommunerna eller stadsdelarna samt intervjuer med kommunala samordnare, företrädare från andra myndigheter och projektansvariga. Diskussion och analys av samverkan inom storstadssatsningen finns i kapitel 7.

### 5.2 Tensta i Stockholm

Det lokala utvecklingsavtalet mellan staten och Stockholms kommun undertecknades i november 1999 och reviderades för första gången under 2001. Avtalet omfattar de fem bostadsområdena Husby, Rinkeby, Rågsved, Skärholmen och Tensta. Områdena har sammanlagt omkring 60 000 invånare. Det lokala utvecklingsarbetet i Stockholm har pågått sedan hösten 1999. Det drivs i full skala med insatsprogram i samtliga stadsdelar och för samtliga målområden sedan februari år 2000. Under första halvåret 2001 bedrevs i staden sammantaget drygt 200 insatser.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Uppgifter från reviderat lokalt utvecklingsavtal mellan staten och Stockholms kommun, 2001 och Oktoberrapport 2001, Stockholms stad. Uppgifter om antal insatser är hämtade från Storstadskansliets ”minimatrix”.

### **Om Tensta**

Tensta, dit även Hjulsta räknas, hade år 2001 drygt 17 800 invånare. Andel sysselsatta i åldrarna 20–64 år var år 2000 49 procent och andelen långvariga socialbidragstagare uppgick år 2001 till 14 procent. Tensta ingår i stadsdelen Spånga-Tensta inom Stockholms stad.<sup>54</sup>

## **5.2.1 Organisation av storstadsarbetet**

Storstadsarbetet i Tensta bygger på de olika projekt som bedrivs där. Kopplat till storstadssatsningens projekt har man bildat ett antal samverkansgrupper, som ska leda arbetet inom storstadssatsningen. Dessa samverkansgrupper finns både på övergripande nivå, för hela stadsdelen, och kopplade till de enskilda projekten.

På stadsdelsövergripande nivå finns den s.k. lokala styrgruppen. Den består av representanter för berörda kommunala förvaltningar och alla övriga offentliga samverkansparter. Gruppen har ansvar för utvecklingen av storstadsarbetet och revideringen av de lokala åtgärdsplanerna.

I nivån under den lokala styrgruppen finns den s.k. utvecklingsgruppen. Den är ett samordningsorgan för alla projektansvariga inom storstadssatsningen i Tensta. Utvecklingsgruppen tar bl.a. fram förslag på förändringar i verksamheten.

I Tensta finns även en öppen samverkansgrupp. Den består av representanter för olika berörda kommunala förvaltningar. Man bjuder även in andra offentliga aktörer till diskussion. Denna samverkansgrupp träffas inte lika ofta som övriga grupper. Mötena är öppna för alla boende i Tensta. Normalt brukar ett femtiotal personer komma till dessa möten.

## **5.2.2 Insatsernas inriktning**

Inom ramen för storstadssatsningen i Tensta genomfördes under år 2000 och det första halvåret 2001, enligt Statskontorets kartläggning, sammantaget 70 avgränsade insatser. Bland dessa insatser fanns samtliga målområden inom storstadssatsningen representerade. I diagrammet nedan redovisas hur antalet insatser fördelar sig mellan de olika målområdena.

Målområdet med störst andel insatser var ökad sysselsättning/minskat socialbidragsberoende. Något insatser var i första hand inriktade mot följande fyra målområden: förstärkning av svenska språkets ställning, attraktiv

---

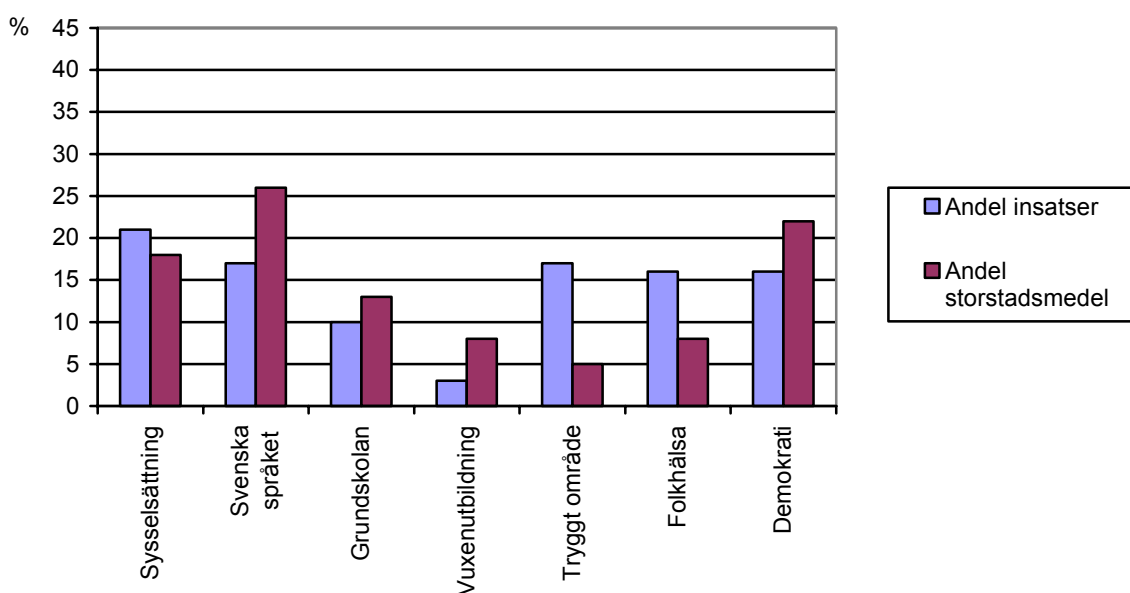
<sup>54</sup> Integrationsverket (2002b).



och trygg boendemiljö, förbättrad folkhälsa samt ökat demokratiskt deltagande och delaktighet. Minst andel insatser har riktats mot målområdena förbättrade resultat i grundskolan och ökade utbildningsnivåer i den vuxna befolkningen.

Av diagram 1 framgår även att drygt en fjärdedel av de statliga medlen har använts till insatser för det svenska språket. Nästan lika mycket förbrukades inom demokratiområdet. Till insatser inom sysselsättningsområdet har knappt en femtedel av medlen avsatts. Övriga målområden har bara använt en mindre del av storstadsmedlen, trygghetsområdet allra minst.

**Diagram 1: Insatser i Tensta fördelade per målområde, andel av totalt antal insatser och andel av förbrukade storstadsmedel, januari 2000 – juni 2001 (%)**



Av diagrammet framgår också att relationen mellan andelen insatser och förbrukade storstadsmedel varierar mellan målområdena. Exempelvis är insatserna inom svenska språket förhållandevis kostsamma, medan insatserna inom trygghet och folkhälsa inte kostar så mycket i förhållande till antalet insatser.

### 5.2.3 Samverkan i siffror

Statskontorets genomgång av kommunens uppföljningsmaterial visar att 50 av de 70 insatser som genomförts i Tensta under den aktuella perioden har innehållit någon form av samverkan mellan stadsdelsförvaltningen i Spånga–Tensta och minst en icke-kommunal part. Icke-kommunala parter är

olika statliga myndigheter, landstinget, försäkringskassan, ideella föreningar och organisationer eller privat näringsliv.<sup>55</sup> I ca 31 procent av insatserna sker samverkan med någon annan offentlig aktör. Cirka 56 procent av insatserna sker i någon form av samverkan med näringsliv eller ideella organisationer.

Stadsdelsförvaltningen redovisar samverkan med andra offentliga aktörer i sammanlagt 22 insatser, inom alla målområden utom vuxenbildningsområdet. Flest insatser har gjorts på sysselsättnings- och folkhälsoområdena. De offentliga aktörerna har, förutom stadsdelen, varit arbetsförmedlingen, försäkringskassan, landstinget, polisen och universitet och högskolor.

I tabellen nedan redovisas dessa myndigheters medverkan i olika insatser, fördelat på typ av aktör och målområde. Antalet insatser summeras för respektive aktör. En viss dubbelräkning av insatser sker målområdesvis i tabellen, i de fall då flera aktörer medverkat i samma insats. Arbetsförmedlingen är den aktör som medverkar i flest insatser. Den näst mest aktiva aktören är landstinget som finns med i ett flertal insatser inom folkhälsoområdet.

**Tabell 4: Samverkande offentliga aktörer, medverkan i insatser per aktör och målområde (antal)**

Målområde	Aktör				
	Arbetsförmedling	Försäkringskassa	Landsting	Polis	Högskola/universitet
Sysselsättning	7	0	0	0	0
Svenska språket	0	0	0	0	2
Grundskolan	1	0	0	0	0
Vuxenutbildning	0	0	0	0	0
Tryggt område	0	0	0	3	0
Folkhälsa	0	0	6	1	0
Demokrati	1	1	0	0	1
<b>Totalt insatser per aktör</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>3</b>

Nedan följer en beskrivning av samverkan i Tensta i praktiken, främst baserad på vår intervjustudie, uppdelad på storstadssatsningens olika målområden.

## 5.2.4 Sysselsättning

### Lunda Nova ett viktigt projekt

Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning och arbetsförmedlingen i Kista har samverkat i totalt nio insatser under den aktuella perioden. Bland dessa domine-

<sup>55</sup> Kommunägda bolag, t.ex. allmännyttiga bostadsbolag, har för kartläggningen i förekommande fall betraktats som en icke-kommunal part och inräknats i gruppen privat näringsliv.

rar insatser inom sysselsättningsområdet helt. Sju av de nio insatserna har en huvudsaklig inriktning på detta område. Exempel är företagsanpassade lärlingsutbildningar, stöd till nyföretagande och aktivering av arbetslösa. Flera av insatserna har genomförts inom det lokala näringslivscentret Lunda Nova.

Projektet Lunda Nova föregicks av projektet Drivknuten. Drivknuten var ett försök att göra arbetsmarknadsservicen mer lättillgänglig för de boende i Tensta, eftersom de boende i Tensta saknade en egen arbetsförmedling. De boende i Tensta får inte utnyttja arbetsförmedlingen i det närbelägna Rinkeby utan är hänvisade till förmedlingen i Kista. Kommundelen anställde en näringslivssekreterare som skulle arbeta med arbetsmarknadsfrågor och samverka med socialtjänst och arbetsförmedling. Projektet har i dag avslutats.

Näringslivssekreteraren lade efter att projektet hade avslutats fram ett förslag på ett nytt projekt. Det nya projektet skulle få en annan inriktning än det föregående. I stället för att enbart titta på de arbetslösas behov skulle man utgå från arbetsgivarnas behov. Med inspiration från den s.k. Vaggerydsmodellen skisserades på ett projekt som skulle utgå från Tenstas förutsättningar.

### **Samverkansparter**

I projektet Lunda Nova är det stadsdelsförvaltningen och arbetsförmedlingen som är huvudsakliga samverkansparter. När projektet initierades var det inte självklart att arbetsförmedlingen skulle vara med. Det fördes långtgående diskussioner om att i stället engagera ett eller flera privata rekryteringsföretag. Anledning till att man funderade på privata alternativ var att man hade uppfattningen att arbetsförmedlingen var alldeles för regelstyrd, vilket skulle kunna leda till begränsat deltagande. Samtidigt visade chefen för arbetsförmedlingen ett mycket stort intresse för att delta i verksamheten. Det fördes också diskussioner med företrädare för länsarbetsnämnden om projektet. Länsarbetsnämnden bestämde sig för att stödja projektet och arbetsförmedlingens deltagande.

### **Mål och målgrupper**

För att få delta i Lunda Nova krävs det att individen har varit anmäld som arbetslös under sammanhängande period av 70 dagar. Under denna tid är den arbetslöse hänvisad till arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet. De som inte lyckas finna ett arbete under denna tid får gå vidare till verksamheten i Lunda Nova.

Detta innebär att projektets verksamhet är öppen för alla arbetslösa i Tensta. Deltagandet är beroende av arbetsförmedlingens bedömning av om individen kan anses vara anställbar inom rimlig tid. Det förs kontinuerliga diskussioner mellan stadsdelens socialtjänst och arbetsförmedlingen om enskilda

fall. Från kommunens representanter efterfrågas större möjligheter att också samverka med arbetsförmedlingen om individer som inte anses kunna få ett arbete.

Samarbetsparterna har inte satt upp något speciellt måldokument för verksamheten på Lunda Nova.

### **Arbete och organisation – samverkan i praktiken**

Intill Tensta ligger industriområdet Lunda. I Lunda finns en stor samling små och medelstora företag inom främst logistiksektorn. I projektet Lunda Nova har man försökt utnyttja det lokala näringslivet för att finna lämpliga arbetsplatser i närområdet. Den arbetsmodell som man använder kan beskrivas som ett omvänt sökförfarande, där det första steget är att kartlägga arbetsmarknadens behov av arbetskraft. Projektet inleddes därför med att inventera näringslivets behov av arbetskraft och vilken kompetens som krävs av arbetstagarna.

Grundtanken i Vaggerydsmodellen är att individen inte är anställbar förrän en arbetsgivare erbjuder en anställning till marknadsmässig lön. Detta betyder dock inte att en person behöver vara färdigutbildad före anställningen. Modellen ger även arbetsgivaren ett ansvar för att ge grundläggande yrkesutbildning.<sup>56</sup>

Insatserna kan beskrivas som en form av lärlingsutbildning. De arbetssökande erbjuds arbetsplatsförlagd arbetsmarknadsutbildning. Lunda Nova kräver att det ska finnas intresse hos minst tre olika företag för att en utbildning ska bli aktuell.

Inledningsvis lades mycket tid på uppsökande verksamhet direkt riktad mot de enskilda företagen. Under hand har förtroendet mellan Lunda Nova och företagen i området förbättrats så mycket att den uppsökande verksamheten har minskat i betydelse. I dag förekommer det att företagen vänder sig till Lunda Nova för att få hjälp att rekrytera kompetent personal.

När behov och företag identifierats, bildas en s.k. ledningsgrupp. Ledningsgruppen består av representanter för företagen och för Lunda Nova. Ledningsgruppen ansvarar för utbildningens innehåll och genomförande. Gruppen gör också urvalet av deltagare till utbildningen. Fördelen med att låta företag direkt påverka innehållet i utbildningen är att det säkerställer att utbildningen är väl anpassad till arbetsmarknadens behov.

På varje deltagande företag finns en särskild handledare som ska ansvara för utbildningen på plats. Målsättningen är att deltagarna ska få chans att praktisera på alla de företag som ingår i ledningsgruppen. Detta är ett sätt att för-

---

<sup>56</sup> Näringsdepartementet (2000), sid 271.

säkra sig om att utbildningen får en tillräcklig bredd. Om praktik genomförs på endast en arbetsplats finns risken att utbildningen blir för ensidigt anpassad till denna arbetsgivares behov. Efter behov förekommer också teoretiska inslag. Deltagarna i utbildningen får utbildningsbidrag. Efter utbildningen får deltagarna kursintyg med beskrivning av innehållet och referenser till praktikföretagen.

På Lunda Nova har man valt att göra en tydlig ansvarsfördelning av arbetet mellan kommun och arbetsförmedling. Lunda Nova består i praktiken av två delar, Näringslivscentrum och Jobbcentrum.<sup>57</sup> Kommunen ansvarar för de näringslivsinriktade aktiviteterna. Arbetsförmedlingen har ansvaret för de arbetslösa. Detta innebär dock inte att arbetsförmedlingen inte deltar i den uppsökande verksamheten. Samverkansparterna är ansvariga för sin egen personal.

Förutom arbetet enligt Vaggerydsmodellen erbjuder arbetsförmedlingen även ordinarie arbetsmarknadspolitiska insatser. Kommunen anordnar på egen hand utbildningar inom ramen för Lunda Nova. Bland de regelbundet återkommande aktiviteterna kan rekryteringsträffarna nämnas. Tanken är där att arbetsgivare och arbetstagare ska kunna mötas utan att förutfattade åsikter står i vägen.

## **5.2.5 Utbildning och svenska språket**

### **Språkutveckling i fokus**

I Tensta är storstadsarbetet inom förskolan och grundskolan inriktat på språkutveckling. Det satsades på språkutveckling redan tidigare, men de nya medlen gjorde det möjligt att förstärka satsningen. Stadsdelsförvaltningen samarbetar med en rad icke kommunala aktörer när det gäller språkutveckling. De flesta har anknytning till universitets- och forskarvärlden, t.ex. Stockholms universitet, lärarhögskolan och Språkforskningsinstitutet i Rinkeby. Samarbete fanns redan före storstadssatsningen. Storstadsmedel har bekostat föreläsare och en 20-poängsutbildning i svenska som andra språk för pedagoger.

Stadsdelen samarbetar också med Skolverket om kompetensutveckling för personal som passar bra in i storstadsarbetet men som egentligen inte har något med det att göra. En annan verksamhet som kunnat startas med hjälp av storstadssatsningen är musikspråkförskolorna. Där sker ingen samverkan med andra offentliga aktörer, med undantag för vissa kontakter med barnvårdscentralen när det gäller rekrytering av barn.

---

<sup>57</sup> Läs även mer om Lunda Nova på deras hemsida [www.lundanova.com](http://www.lundanova.com)

### **Forskarutbyte**

Sammantaget kan konstateras att storstadssatsningen inte har lett till att samverkan inom språkutvecklingsområdet har ökat i någon större utsträckning. Däremot finns det många upparbetade kontakter sedan tidigare med forskarvärlden som är mycket värdefulla för stadsdelen. Huruvida det handlar om samverkan eller inte kan man diskutera. Den ansvariga för detta område inom stadsdelen menar dock att det inte bara är ett lärande för pedagogerna utan att också forskarna har stort utbyte.

### **5.2.6 Folkhälsa**

Enligt stadsdelsförvaltningens uppföljning har man samverkat med Stockholms läns landsting i sex avgränsade insatser. Samtliga har varit inriktade mot folkhälsoområdet.

#### **Familjecentralen i Tensta**

En form av samverkan som förekommer i flera kommuner eller stadsdelar är familjecentraler. Verksamheten kan se något olika ut i olika stadsdelar. I Tensta delar kommunens öppna förskola och föräldrarådgivning lokaler med landstingets mödravårdscentral och barnavårdscentral. Familjecentraler har funnits även före storstadssatsningen, men i Tensta var det storstadsmedlen som gjorde det möjligt att starta verksamheten. Medlen användes till att bygga om lokalerna och till att finansiera en projektledare. Respektive samverkanspart står för sin egen personal.

Samverkan är inte formaliserad genom ett samverkansavtal. Samverkan innebär i detta fall att de olika verksamheterna är samlokaliserade, men parterna bedriver sin verksamhet oberoende av varandra. Samlokaliseringen möjliggör informell samverkan mellan personalen i de olika organisationerna. När familjecentralen väl har kommit igång, är verksamheten helt finansierad inom respektive aktörs ordinarie budget.

### **5.2.7 Trygghet och trivsel**

Samverkan med polismyndigheten har skett inom ramen för fyra insatser. Dessa insatser är främst inriktade på att öka tryggheten och förbättra boendemiljön.

Närpolisen i Tensta uppger att samverkan till stor del består kontakter med socialtjänsten. Det finns s.k. medborgarvärdar, personer anställda av stadsdelen som rör sig ute där barnen och ungdomarna finns och med syftet att verka som positiva förebilder. Grupperna består av män med invandrarbakgrund. De finansieras med storstadsmedel. Också fastighetsägarna bidrar. Närpolisen och medborgarvärdarna samverkar främst på det sättet att de

utbyter information om vad som har hänt eller är på gång inom polisens arbete och bland ungdomarna.

I Tensta finns ett lokalt brottsförebyggande råd, bestående av stadsdelsdirektören, socialnämndens ordförande, oppositionsrådet, fastighetsägare, socialchefen, företagarföreningen och närpolisen. Rådet fanns redan före storstadssatsningen men satsningen har ändå bidragit till att få i gång arbetet. I det lokala BRÅ diskuterar man aktuella problem som de olika parterna har och försöker lösa dem genom olika arbetsgrupper. Det kan t.ex. handla om att man har många bilinbrott i ett område.

Närpolisens viktigaste samverkanspart är som nämnts tidigare socialtjänsten. Här handlar det helt enkelt om informationsutbyte, särskilt när det gäller barn och ungdomar.

### **5.2.8 Medborgarkontor**

I Tensta finns även ett medborgarkontor. Även om det ursprungligen inte startades inom storstadsarbetet, finansieras det i dag helt av storstadsmedel. Storstadsmedel bekostar även delar av försäkringskassans och arbetsförmedlingens medverkan.

På medborgarkontoret i Tensta finns representanter från stadsdelsförvaltningen, försäkringskassan och arbetsförmedlingen. Där sprids också information från landstinget, skattemyndigheten, Vägverket och Centala studie-stödsnämnden. En viktig del i arbetet är även att hjälpa till med kontakter med Migrationsverket. Målgruppen för medborgarkontoret är alla boende i stadsdelen. Medborgarkontoret gör att den offentliga servicen blir lättare tillgänglig för invånarna. Samtidigt är det kostnadseffektivt för de olika myndigheterna att vara samlokaliserade. Det sker dock ingen myndighetsutövning på kontoret, utan man ger bara information och service.

Arbetet på medborgarkontoret innebär inte att man tar över varandras arbetsuppgifter, utan varje myndighet har kvar sitt ansvarsområde. Det finns heller inte några gemensamma mål för samverkan.

## **5.3 Hyllie i Malmö**

Det lokala utvecklingsavtalet mellan staten och Malmö kommun tecknades i december 1999. En första revidering av avtalet skedde i februari 2001. Avtalet omfattar bostadsområdena Södra innerstaden, Hyllie, Fosie och Rosengård, med en sammanlagd befolkning på ca 117 000 människor. Lokala åtgärdsplaner med insatsprogram har upprättats i samtliga områden. Under

första halvåret 2001 bedrevs i kommunen sammantaget omkring 90 insatser.<sup>58</sup>

Uppgifterna om insatser och samverkansförhållanden i avsnittet bygger på underlag från Hyllie stadsdelsförvaltning inom Malmö kommun. Underlaget avser pågående insatser under första halvåret 2002.

### **Om Hyllie**

Stadsdelen Hyllie hade år 2001 12 400 invånare. Andelen sysselsatta i åldern 20–64 år var år 2000 50 procent och andelen långvariga socialbidragstagare uppgick år 2001 till 12 procent.<sup>59</sup>

## **5.3.1 Organisation av storstadsarbetet**

I Malmö har målet varit att storstadsarbetet i möjligaste mån ska bedrivas inom den ordinarie kommunala förvaltningen. Berörda stadsdelsförvaltningar och facknämnder har ansvar för att genomföra storstadssatsningen inom respektive område. I Malmö finns det bara en person på kommuncentral nivå som arbetar enbart med storstadssatsningen.

I Hyllie har man valt att samla hela stadsdelens verksamhet i storstadssatsningen inom ramen för de s.k. Arbets- och utvecklingscentra (AUC). Chef för AUC i Hyllie är förvaltningschefen för verksamheten ”Arbete och integration”. Chefen ansvarar för alla projekt inom storstadssatsningen i stadsdelen. I AUC:s lokaler sitter t.ex. de ansvariga tjänstemännen för vuxenutbildning, folkhälsa och brottsförebyggande arbete. En viktig funktion i storstadsarbete har de tre s.k. integrerarna som är anställda av stadsdelen. De har till uppgift att kartlägga och mobilisera målgrupperna för storstadssatsningen.

Ansvariga för övergripande styrning och uppföljning är en styrgrupp bestående av representanter för de olika samverkansparterna.

## **5.3.2 Insatsernas inriktning**

Vid utgången av maj 2002 pågick inom ramen för storstadssatsningen i Hyllie 23 avgränsade insatser. Samtliga nationella målområden fanns representerade. Den procentuella fördelningen av insatser per målområde framgår av nedanstående diagram.

---

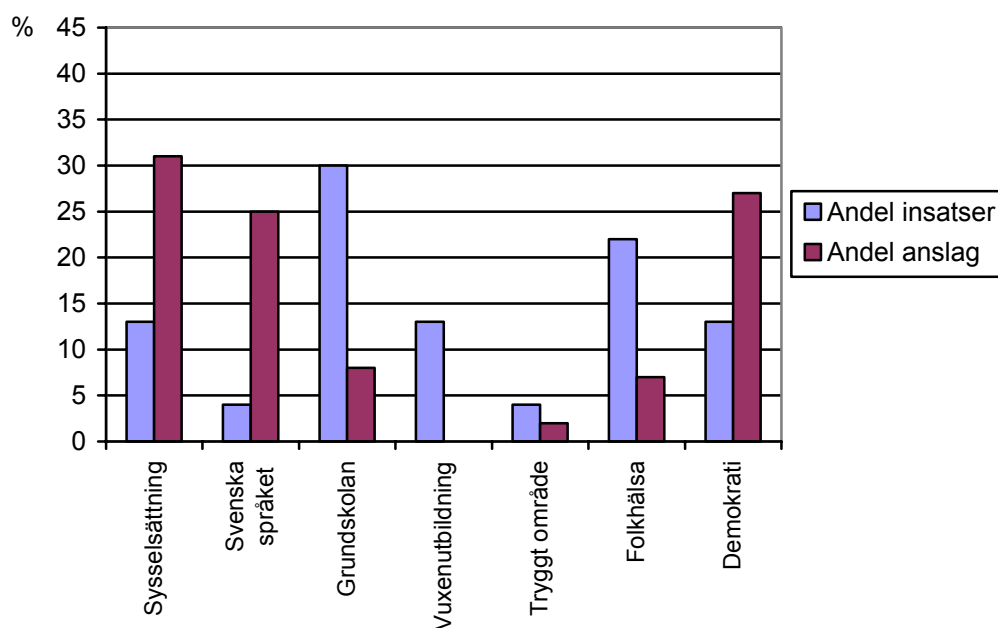
<sup>58</sup> Reviderat lokalt utvecklingsavtal mellan staten och Malmö kommun, februari 2001. Uppgifter om antal insatser är hämtade från Storstadskansliets ”minimatrix”.

<sup>59</sup> Integrationsverket (2002b).



Diagrammet visar även den procentuella fördelningen av statliga storstadsmedel mellan storstadssatsningens olika målområden under år 2000 och första halvåret 2001.<sup>60</sup> Observera att denna tidsperiod inte överensstämmer med tidpunkten för uppgifterna om antalet insatser/insatsinriktningar (maj 2002). Under tiden juli 2001– maj 2002 har vissa insatser tillkommit.

**Diagram 2: Antal insatser och anslag i Hyllie fördelade per målområde, maj 2002 (%)**



Diagrammet visar att den största delen de statliga storstadsmedlen, 31 procent, har använts för insatser inom sysselsättningsområdet. Den näst största andelen, 27 procent, fördelades till demokratiområdet. Av medlen gick 25 procent till språkutveckling. Mindre andelar av storstadsmedlen användes inom grundskole-, folkhälso- och trygghetsområdena. Storstadsmedel användes under perioden inte inom vuxenutbildningsområdet. Detta beror på att insatser med inslag av utbildning i vissa fall har hänförs till sysselsättningsområdet. Inte minst ingår utbildningsinsatser i det lokala AUC.

### 5.3.3 Samverkan

Genomgången visar att så gott som samtliga av de insatser som pågick under våren 2002, 22 av 23 insatser, genomfördes i samverkan mellan Hyllie stadsdelsförvaltning och minst en icke-kommunal part. I många fall samverkade kommunen också med flera parter inom en och samma insats. I

<sup>60</sup> Uppgifterna om förbrukning av storstadsmedel är hämtade från Storstadskansliets ”mini-matris”. Viss bearbetning av materialet har gjorts av Statskontoret.

ca 65 procent av insatserna redovisar stadsdelen att samverka skett med någon annan offentlig aktör. I 61 procent av insatserna samverkade kommunen med ideella organisationer och i 26 procent av insatserna med näringslivet.

De offentliga samarbetsparterna är, utöver stadsdelsförvaltningen, arbetsförmedlingen, försäkringskassan, Region Skåne, polis, universitet/högskolor, Migrationsverket och Svenska ESF-rådet. I tabellen nedan preciseras dessa samverkanspartners medverkan, fördelat på aktör och målområde. Antalet insatser summeras för respektive aktör. Dubbelräkning av insatser sker i viss utsträckning målområdesvis.

**Tabell 5: Samverkande offentliga aktörer, medverkan i insatser per aktör och målområde (antal)**

Målområde	Aktör						
	Arbetsförmedling	Försäkringskassa	Region Skåne	Polis	Högskola/universitet	Migrationsverket	ESF-rådet
Sysselsättning	3	1	1	0	0	0	1
Svenska språket	0	0	1	0	1	1	0
Grundskolan	0	0	0	1	3	0	0
Vuxenutbildning		0	0	0	1	0	0
Tryggt område	0	0	1	1	0	0	0
Folkhälsa	0	1	2	0	0	0	1
Demokrati	0	0	0	1	3	0	0
<b>Totalt insatser per aktör</b>	3	2	5	3	8	1	2

### 5.3.2 Sysselsättning

#### Arbets- och utvecklingscentrum i Malmö

När Malmö stad upprättade det lokala utvecklingsavtalet för storstadssatsningen påbörjades arbetet med att starta lokala AUC. Syftet var att effektivisera användandet av de kommunala och statliga resurserna för att motverka arbetslöshet. Genom att samla kommunala och statliga resurser hoppas man kunna ge bättre stöd än det som normalt erbjuds inom den ordinarie verksamhet.<sup>61</sup> Arbetet i AUC regleras av ett gemensamt styrdokument som har upprättats mellan Malmö stad, arbetsförmedlingen i Malmö och försäkringskassan. I styrdokumentet preciseras mål och målgrupper för arbetet. Samarbetsparterna har satt upp gemensamma mål för arbetet, varav några är kvantitativa.

<sup>61</sup> Malmö stad (2000).

AUC- verksamhet har startats i alla fyra bostadsområden som ingår i storstadssatsningen.<sup>62</sup> Enheterna driver sin verksamhet oberoende av varandra. Detta anses ge de bästa villkoren för att driva verksamheten anpassat till de lokala förutsättningarna. De berörda stadsdelsförvaltningarna är ansvariga för driften av verksamheten. Samverkansparter i alla stadsdelar är arbetsförmedlingen och försäkringskassan.

På kommunövergripande nivå finns en central styrgrupp, bestående av de tre samverkansparterna. Gruppen ansvarar för övergripande styrning och samordning.

### **Arbets- och utvecklingscentrum i Hyllie**

AUC Hyllie startade i februari år 2000. Inledningsvis bemannades verksamheten huvudsakligen av personal från arbetsförmedlingen. Under projekt-tiden har personal från övriga parter anställts. Arbetsförmedlingen och Hyllie stadsdelsförvaltning har lika många tjänster, åtta vardera. Försäkringskassan har ursprungligen endast haft en tjänst på AUC.<sup>63</sup> Men försäkringskassan har ansökt och beviljats extra anslag av storstadsmedel för att utöka till två heltidstjänster. All personal är samlad i gemensamma lokaler, där verksamheten bedrivs.

### **Mål och målgrupper**

Mål och målgrupper preciseras i ett lokalt styrdokument för AUC Hyllie. Både mål och målgrupper är desamma som i det övergripande styrdokumentet för AUC Malmö. De övergripande kvantitativa målen har brutits ned på stadsdelsnivå.

Målgruppen är arbetslösa som inte lyckats bli anställbara genom ordinarie insatser inom arbetsförmedlingen och AMI, men som kan förväntas bli det genom individuella utvecklingsprogram.<sup>64</sup> Med arbetslösa avses personer som inte nödvändigtvis ingår i arbetskraften sedan tidigare men som ändå bedöms kunna göra det efter insatser från AUC.

De arbetslösa bör ha tillräckliga förutsättningar för att kunna tillgodogöra sig insatserna. Om det finns fysiska, psykiska eller sociala skäl att anta att en arbetslös person inte kan tillgodogöra sig insatsen, ska han eller hon få behandling innan han eller hon skrivs in på AUC. I AUC:s verksamhet ska särskilt prioriteras personer med utländsk bakgrund, långtidsarbetslösa ungdomar (20–24 år) och andra arbetslösa ungdomar med behov av motivation och vägledning.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> Hyllie, Fosie, Rosengård och Södra innerstaden.

<sup>63</sup> SDF Hyllie (2000b).

<sup>64</sup> SDF Hyllie (2000a).

<sup>65</sup> Malmö stad (2000).

De tre samarbetsparterna har alla möjlighet att remittera arbetslösa som de bedömer har behov av samverkansinsatser. Det finns också en möjlighet för den enskilde individen att anmäla sig själv direkt till AUC.

### **Arbete och organisation – samverkan i praktiken**

Arbetet i AUC Hyllie bygger på idén om den s.k. jobbvägen.<sup>66</sup> Jobbvägen utgår från tanken att individens förutsättningar och behov kommer att förändras under insatsernas gång. Detta leder till att olika aktörer har ansvar för olika delar av utvecklingen. Deras specialkompetens behövs vid olika tillfällen i processen mot att finna ett arbete. Detta innebär att kommunen och försäkringskassan har huvudansvaret för de insatser som krävs när individen befinner sig från långt ifrån arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen ansvarar för insatser närmare arbetsmarknaden.

Personalen på AUC Hyllie är organiserad i två lag. Det ena består av personal från stadsdelsförvaltningen och det andra av personal från arbetsförmedlingen.

Grunden för insatserna inom AUC Hyllie är en 4 till 8 veckor lång kartläggning av den arbetslöses behov. I kartläggningen deltar personal från samtliga samverkansparter. Den avgör om personen ska få genomgå ett utvecklingsprogram. Om det bedöms att han eller hon inte kommer att kunna försörja sig själv inom ett år, får han eller hon återgå till den remitterande myndigheten.

Med utgångspunkt i kartläggningen ska en individuell handlingsplan upprättas tillsammans med individen. Handlingsplanen ska innehålla planering för de insatser som kommer att genomföras för att individen ska nå målet om egen försörjning. Av handlingsplanen ska det klart framgå vilken aktör som ansvarar för respektive åtgärd. För att underlätta arbetet måste individen lämna sitt skriftliga samtycke till att samverkansparterna delar information om honom eller henne.

Insatserna kan vara av olika slag och anordnas av en eller flera av samverkansparterna. Alla insatser syftar ytterst till att stödja individen att nå målet egen försörjning. Kommunen ansvarar bl.a. för social träning, utbildningar inom Kunskapslyftet och Komvux, svenskundervisning och anordnade av praktikplatser inom kommunala verksamheten. Försäkringskassan ansvarar för att samordna den arbetslivsinriktade rehabiliteringen, både medicinsk och social. Vidare ska försäkringskassan klarlägga eventuella rehabiliteringsbehov och initiera nödvändiga utredningar. Arbetsförmedlingen ansvarar för bl.a. yrkesvägledning, arbetsmarknadsutbildning och yrkesinriktad rehabilitering.

---

<sup>66</sup> SDF Hyllie (2000a).

Det sysselsättningsinriktade arbetet inom AUC leds av en projektledare. Projektledaren leder arbetet för att uppfylla sysselsättningsmålen. Projektledaren är också ansvarig för den kommunala personalen. Arbetsförmedlingens och försäkringskassans personal är inte underställd de kommunala tjänstemännen utan har kvar sina chefer inom respektive organisation.

### **5.3.3 Folkhälsa**

#### **Internationella folkhälsoplanerare – ett projekt med två syften**

Projektet Internationella folkhälsoplanerare är ett kommunövergripande projekt, som administreras av Hyllie stadsdelsförvaltning. Syftet är att förbättra folkhälsan inom vissa invandrargrupper och att ge möjligheter för arbetslösa invandrare med vårdutbildning att komma ut på arbetsmarknaden. Huvudaktörerna i detta projekt är Malmö stad och Sydvästra Skånes sjukvårdsdistrikt (SVS, Region Skåne). Dessutom medverkar arbetsförmedlingen och försäkringskassan. Initiativet kom från Region Skåne, men Malmö stad kom med på ett tidigt stadium som delansvarig för folkhälsofrågorna. Ett styrdokument utformades gemensamt av parterna. Projektledarskapet ligger nu hos Malmö stad. Projektdeltagarna är projektanställda hos Malmö stad och deras löner finansieras nästan helt av storstadsmedlen.

Samverkan i praktiken går ut på att arbetsförmedlingen (AUC) rekryterar projektdeltagare. Det är tänkt man ska utbilda tolv folkhälsoinformatörer per år under tre år. Region Skåne har en naturlig roll som ansvarig för sjukvård och primärvård och som eventuell framtida arbetsgivare för projektdeltagarna. Det finns tre samverkansgrupper knutna till projektet, en styrgrupp, en projektgrupp och en valideringsgrupp.

Deltagarna i projektet ska utbildas till folkhälsoinformatörer, med utgångspunkt i sina egna hälsokunskaper. De är utvalda så att de representerar de stora invandrargrupperna i Malmö. De förväntas främst arbeta med den egna folkgruppen på sitt eget modersmål. Varje projektdeltagare ska ha en mentor inom sin egen yrkeskategori.

### **5.3.4 Trygghet och trivsel**

#### **Samverkan ett informationsutbyte**

I Hyllie har stadsdelen startat en s.k. fältgrupp. Den består av män med invandrarbakgrund som ska verka som positiva förebilder för ungdomarna. Arbetsättet går ut på att männen ska röra sig ute bland ungdomarna. Gruppen samverkar med närpolisen framför allt genom informationsutbyte. Närpolisen berättar för fältgruppen om vad som händer inom polisens arbete och fältgruppen kan informera om vad som är på gång bland ungdomarna. Fältgruppen finansieras av storstadsmedel.

Socialtjänsten är polisens viktigaste samverkansparten och samverkan innebär att man byter information med varandra, främst om barn och ungdomar.

### **5.3.5 Utbildning och svenska språket**

#### **Språkförskolor**

Språkförskolorna i Hyllie vänder sig till barn mellan 3 och 5 år som inte har plats i annan pedagogisk verksamhet på grund av att föräldrarna saknar arbete. Verksamheten bedrivs 3,5 timmar per dag och är öppen för både svenska barn och barn med utländsk bakgrund. Nytt för språkförskolorna är att det, förutom ordinarie förskollärare, ska finnas en medhjälpare med annat modersmål än svenska. Ambitionen med språkförskolorna är att skillnaderna i den språkliga utvecklingen ska minska mellan dem som gått i vanlig förskola och dem som inte gjort det.

Språkförskolorna samarbetar med andra offentliga aktörer bland annat genom att medhjälparna rekryterats i samarbete med AUC Hyllie. Därutöver sker visst samarbete med barnavårdscentralerna och Migrationsverket för att finna de barn som behöver gå i språkförskolan. Det kan vara barn till asylsökande som inte finns i kommunens register. En viss samverkan sker också med Malmö högskola genom att denna anordnar en fempoängsutbildning för personalen på språkförskolorna.

Samarbete på ledningsnivå sker i styrgruppen för storstadssatsningen i Hyllie, där den ansvariga för språkförskolorna sitter med.

I maj 2002 är språkförskolorna helt finansierade av storstadsmedel. Genom förskolereformen kommer dock kommunen att erbjuda pedagogisk verksamhet för alla barn från fyra års ålder. Reformen ska vara genomförd till 2003 och då kommer språkförskolorna i sin nuvarande form att avvecklas.

#### **Grundskolan**

I Krokbäcksskolan i Hyllie bedrivs ett antal samverkansprojekt både med offentliga och icke-offentliga aktörer. I Studieverkstaden får elever undervisning på sitt modersmål och samverkan sker med en folkhögskola för att utbilda lärare till Studieverkstaden. Utbildningen är en terminskurs med varvad teori och praktik, finansierad genom Kunskapslyftet. Studieverkstaden startade före storstadssatsningen.

Ett annat samverkansprojekt är Teknikskolan. En gång i veckan kommer forskare från kemistationen vid Lunds universitet och tar hand om 30–40 elever. Syftet är att få ungdomar intresserade av naturvetenskap och studier i framtiden.

Rektor för Krokbacksskolan sitter med i styrgruppen för samverkan inom storstadssatsningen i Hyllie.

### **Vuxenutbildning**

I Hyllie arbetar man med modersmålsbaserad undervisning, främst i svenska men även i samhällskunskap och data. Målgruppen är lågutbildade i hela Malmö som har misslyckats att lära sig svenska. Samverkansparten är Hyllie park folkhögskola, som driver utbildningen. Storstadsmedel finansierar tre lärare, resten står folkhögskolan för genom Kunskapslyftet. Resultaten anses vara så pass bra att metoden har spritts till Göteborg och i viss mån även till Komvux.

Samverkan sker även med Skolverket, vilket har lett till att metoden har presenterats på konferenser och att nordiska alfabetiseringsprojekt har startats. Inom Migrationsverket finns ett stort intresse för den modersmålsbaserade metoden och den kommer nu att ingå i upphandlingen för Svenska för invandrare (SFI).

Projektet för modersmålsbaserad undervisning ligger organisatoriskt under AUC och projektledaren sitter med i AUC:s interna ledningsgrupp.

## **5.4 Bergsjön i Göteborg**

### **Om Bergsjön**

Bergsjön hade år 2001 drygt 14 400 invånare. Andelen sysselsatta i åldrarna 20–64 år var år 2000 41 procent och andelen långvariga socialbidragstagare uppgick 2001 till 17 procent.<sup>67</sup>

Det lokala utvecklingsavtalet mellan Göteborgs stad och regeringen tecknades i februari 2001. Uppgifterna om insatser och samverkansförhållanden i avsnittet bygger på underlag från Bergsjöns stadsdelsförvaltning inom Göteborgs stad. Underlaget avser insatser genomförda under år 2000 och 2001.

### **5.4.1 Organisation av storstadsarbetet**

I Bergsjöns stadsdelsförvaltning har man samlat storstadsarbetet under enheten Stadsdelsutveckling och samhällsplanering. Chefen för Stadsdelsutveckling har det övergripande ansvaret för storstadssatsningen i Bergsjön. Under honom finns sex processchefer och därutöver ett antal processledare. Insatserna inom ramen för storstadssatsningen är indelade i fyra områden:

---

<sup>67</sup> Integrationsverket (2002b).

Arbete och utbildning, Språk och skola, Demokrati och delaktighet och Trygghet och trivsel.

Samverkan mellan stadsdelens aktörer har en ny organisation från och med hösten 2002. Det fanns tidigare en mängd samverkansgrupper som nu övergått i fyra råd, ett för hälsa, ett för sociala frågor, ett för ett tryggt och trivsamt Bergsjön samt ett för sysselsättnings- och utbildningsfrågor. Ordförandena i varje råd och chefen på stadsdelsförvaltningen utgör tillsammans en samordningsgrupp. Syftet med den nya samverkansstrukturen är att effektivisera samverkan, undvika dubbelarbete och skapa ett forum för samsyn.<sup>68</sup>

#### **5.4.2 Insatsernas inriktning**

Under åren 2000 och 2001 genomfördes sammanlagt 38 insatser inom storstadssatsningen i Bergsjön, enligt Statskontorets kartläggning. Det största antalet insatser gjordes inom demokratiområdet, totalt 16 stycken. Insatser med primär inriktning på förbättrade resultat i grundskolan saknades i stadsdelen under perioden. Tydliga kopplingar till detta målområde finns dock i insatserna inom språkutvecklingsområdet.

Den procentuella fördelningen av insatser mellan respektive målområde framgår av diagrammet nedan. I diagrammet nedan visas även den procentuella fördelningen av statliga storstadsmedel mellan storstadssatsningens olika målområden i Bergsjön.<sup>69</sup>

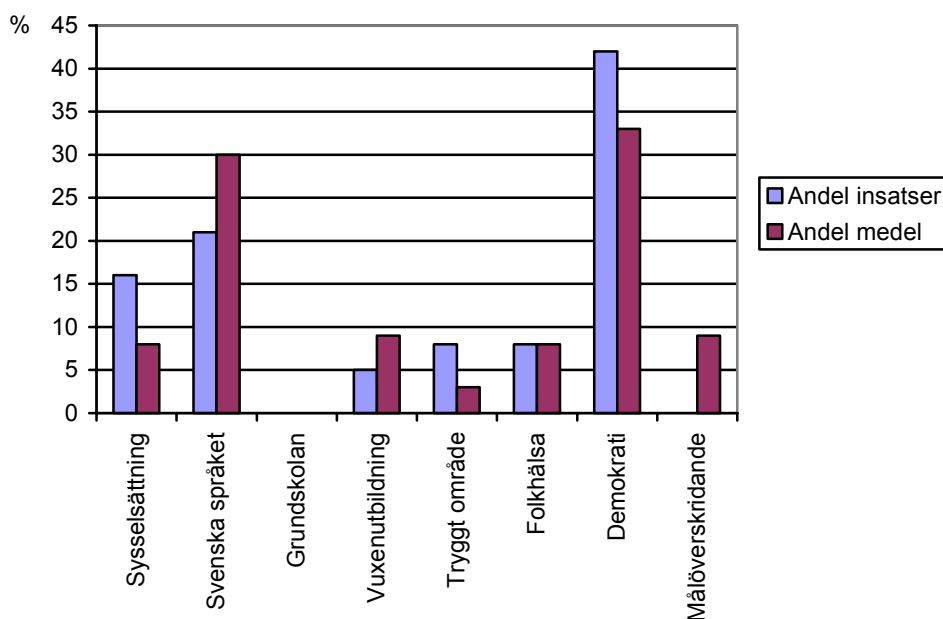
---

<sup>68</sup> SDF Bergsjön (2002b)

<sup>69</sup> Uppgifter om förbrukning av storstadsmedel från Storstadskansliets matris. Viss bearbetning av materialet har gjorts av Statskontoret.



**Diagram 3: Fördelning av insatser och storstadsmedel i Bergsjön per målområde, januari 2000 – december 2001 (%)**



Av diagrammet framgår att den största delen av de statliga medlen, 33 procent, har förbrukats inom demokratiområdet. Den näst största andelen, 30 procent, användes till insatser inom språkutvecklingsområdet. 9 procent av medlen har gått till vuxenutbildning och 8 procent till sysselsättningsinsatser. 8 procent av storstadsmedlen har också använts för insatser inom folkhälsoområdet. En mindre del av medlen, 3 procent, har använts inom trygghetsområdet. Av storstadsmedlen har 9 procent gått till insatser med en i första hand målöverskridande funktion. Insatserna rör bl.a. administration och dokumentation.

Insatsernas genomsnittskostnader varierar mellan områdena. Förhållandet mellan antalet insatser och förbrukningen av storstadsmedel indikerar att kostnaderna per insats i genomsnitt var lägre inom bl.a. sysselsättnings- och demokratiområdena än inom t.ex. vuxenutbildnings- och folkhälsoområdena.

### 5.4.3 Samverkan

Genomgången visar att merparten av de insatser som varit igång i Bergsjön under den aktuella perioden, 32 av totalt 38, genomfördes i samverkan mellan Bergsjöns stadsdelsförvaltning och minst en icke-kommunal part. I 31 procent av insatserna har samverkan skett med någon annan offentlig aktör. I 66 procent av insatserna har kommunen samverkat med ideella organisationer och i 24 procent av insatserna med näringslivet. Samverkan med

föreningsliv eller ideella aktörer har skett inom samtliga målområden (utom grundskoleområdet), i störst omfattning på demokratiområdet. Näringslivet medverkade i insatser på sysselsättnings-, vuxenutbildnings-, trygghets- och demokratiområdena.

De offentliga aktörer som förutom kommunen varit engagerade i olika insatser är arbetsförmedlingen, försäkringskassan och landstinget. Dessutom har polisen och Göteborgs universitet medverkat. I nedanstående tabell redovisas dessa samverkansparters medverkan, fördelat på aktör och målområde. Antalet insatser summeras för respektive aktör. Viss dubbelräkning av insatser per målområde förekommer.

**Tabell 6: Samverkande offentliga aktörer, medverkan i insatser per aktör och målområde (antal)**

Målområde	Aktör				
	Arbetsförmedling	Försäkringskassa	Landsting	Polis	Högskola/universitet
Sysselsättning	5	1	1	0	0
Svenska språket	0	0	0	0	3
Grundskolan	0	0	0	0	0
Vuxenutbildning	1	0	0	0	0
Tryggt område	0	0	0	2	0
Folkhälsa	0	0	1	0	0
Demokrati	0	0	0	0	0
<b>Totalt insatser per aktör</b>	6	1	2	2	3

#### 5.4.4 Sysselsättning

Stadsdelsförvaltningen har samverkat med den lokala arbetsförmedlingen i fem insatser på sysselsättningsområdet och i en verksamhet med tyngdpunkt på vuxenutbildning. Inom sysselsättningsområdet har man bl.a. tillsammans med andra myndigheter medverkat i Samverkstan. I stadsdelen Bergsjön är projektet Samverkstan kärnan i arbetet inom målområdet sysselsättning och försörjningsstöd. Projektet påbörjades under 2001. Samverkstan har helt och hållet utvecklats inom ramen för storstadssatsningen.

#### Mål och målgrupper

Arbetet styrs av en utvecklad projektbeskrivning. I den beskrivs bl.a. målgruppen för insatsen. Målgruppen för Samverkstan är arbetslösa personer som bor i Bergsjön och som har kontakt med någon av de samverkande parterna. Målgruppen ska inte ha några kända hinder för att ta ett arbete. I det första skedet av projektet har målgruppen bestått av personer som formellt står till arbetsmarknadens förfogande. I ett senare skede kan målgruppen utökas så att den också inkluderar personer som inte anses tillhöra

arbetskraften. Samverkansparterna har möjlighet att remittera en person till Samverkstan, om de anser att de på egen hand har svårt att finna lämpliga individuella lösningar.

Formellt är deltagandet i Samverkstan frivilligt för individen. I praktiken kan denna frivillighet ifrågasättas. Samverkstan rapporterar närvaro till den myndighet som har försörjningsansvar. Detta innebär att t.ex. försörjningsstödet är kopplat till motprestationen att delta i Samverkstans aktiviteter.

### **Arbete och organisation – samverkan i praktiken**

Verksamheten är samlokaliserad till en lägenhet i centrala Bergsjön. Huvuduppgiften för Samverkstan är att göra en fullständig kartläggning av de remitterade personerna. Kartläggningen genomförs med problemlösningssperspektiv, dvs. fokus ska inte vara på problemen utan på hur man ska finna lämpliga lösningar. Den bygger på en serie samtal mellan den arbetslöse och två handläggare från Samverkstan.

Kartläggningen ska leda fram till en individuell handlingsplan för hur den arbetslöse ska kunna försörja sig själv. På Samverkstan har man ingen formell myndighetsutövning utan bara utredande uppgifter.

På Samverkstan ska det finnas tio årsanställda handläggare inklusive arbetsledare. Två av dessa är anställda av arbetsförmedlingen och en är anställd av försäkringskassan. Handläggarna från försäkringskassan och arbetsförmedlingen finansieras till hälften av storstadsmedel. Vidare finns socialtjänsten representerad med tre årsanställda och vuxenutbildningen med en årsanställd. Primärvården har en sjukgymnast årsanställd på samverkstan. Psykologtjänster finns tillgängliga motsvarande en årsanställning.

Det dagliga arbetet på samverkstan leds av en s.k. processledare, som är anställd av stadsdelsförvaltningen i Bergsjön. Processledaren ska inte själv handlägga några fall. Processledaren ansvarar också för delar av utvärdering och uppföljning, är föredragande för Samverkstan och ska tillsammans med övriga medarbetare utveckla metoder och kompetens. Över processledaren finns en ledningsgrupp bestående av ansvariga linjechefer inom respektive organisation.

Ingen av de inskrivna vid Samverkstan har ännu avslutat sina aktiviteter där. Därför kan man inte uttala sig säkert om vad som kommer hända med individen efter det att kartläggningen är avslutad.

## 5.4.5 Utbildning och svenska språket

### Språkutveckling

Storstadsarbetet inom förskola och skola är i Bergsjön inriktat på språkutveckling. Inom detta område har kommunen samarbetat med Göteborgs universitet i tre insatser. Insatserna har varit inriktade på kompetensutveckling för personal inom förskola och skola, i arbetet med tvåspråkiga barn och ungdomar. Kontakter med forskare är viktigt för arbetet. Sådana kontakter har man haft under en längre tid innan storstadssatsningen kom. I Bergsjön finns det förutom en ansvarig (s.k. processchef) för språk och skola i storstadssatsningen även en processledare för språkutveckling.

Den mesta samverkan inom detta område sker inom stadsdelsförvaltningen. Men en viktig del är också utbildning av personalen på barnavårdscentralerna för att höja deras kompetens när det gäller att bemöta flerspråkiga barn. Denna utbildning hade inte kunnat göras utan storstadsmedel.

Kontakterna med forskare sker bl.a. inom ett nationellt nätverk, ett nationellt centrum för tvåspråkighetsforskning med kommunala representanter för storstadsområden. Forskare från Göteborgs universitet medverkar också i ett språkutvecklingsprogram. Redan före storstadssatsningen inledde man samarbete med universitet om en fempoängskurs för pedagoger i syfte att förändra arbetssättet och se flerspråkighet som en möjlighet och inte ett hinder. På gång är även en fempoängskurs i interkulturell kommunikation, som ska finansieras av storstadspengar. Det är tänkt att ”alla” i stadsdelsförvaltningen ska gå den kursen. Syftet är att förändra attityder, att få de anställda att förstå att det är viktigt att behålla sitt modersmål och att kunna olika språk.

Samverkan sker också med Skolverket, som är delfinansiär i en fempoängskurs för modersmåls lärare. Denna kurs finansieras också av storstadsmedel. Bergsjön är även med i ett projekt ”På modersmålet” som Skolverket driver.

På vuxenutbildningsområdet har samverkan skett i Jobbcentrum, en verksamhet med syftet att samordna olika utbildningar och andra typer av sysselsättningsbefrämjande åtgärder. Dessa åtgärder ska sedan anpassas till såväl arbetssökandes som arbetsgivares behov.

## 5.4.6 Trygghet och trivsel

### Närpolis

I Bergsjön är förutsättningarna för det brottsförebyggande arbetet annorlunda än i Tensta och Hyllie. Där finns fortfarande något som kallas för närpolisområde, men detta omfattar ett stort geografiskt område och det

finns inte pengar för att tillsätta närpolisjämnsterna.<sup>70</sup> I stället arbetar man med traditionellt radiopolisarbeta. Det innebär att poliserna inte kan ha kontakt med skolor och inte röra sig ute bland ungdomarna. I Bergsjön försöker man ändå ha kontakt med socialtjänsten och det finns poliser som bara arbetar med ungdomar, genom utredning och spaning. Av de ungdomar som polisen säger sig ha kontakt med bor ca 60 procent i Bergsjön.

Samverkan med socialtjänsten innebär att man ”ger och tar”. Polisen lämnar alla sina uppgifter, medan socialtjänsten är mer restriktiv beroende på sekretessreglerna. Några kommunala initiativ av typen medborgarvårdar och fältgrupper har ännu inte tagits i Bergsjön.

### **Ny samverkansstruktur**

Samverkan har tidigare även skett i ett lokalt brottsförebyggande råd. Detta har nu övergått i ett socialt råd och ett råd för ett tryggt och trivsamt Bergsjön. Organisationen är nyligen genomförd och meningen är att i det sociala rådet ska följande aktörer ingå: stadsdelsförvaltningen, skolornas föräldraråd, polisen, Svenska kyrkan och andra kyrkliga samfund samt föreningar. I rådet för ett tryggt och trivsamt Bergsjön bör följande aktörer finnas med: privata och allmännyttiga bostadsbolag. Bostadsrättsföreningar, hyresgästföreningar, park- och naturförvaltningen, lokala handlare, stadsdelsförvaltningen och ”Nattvandrarerna”.<sup>71</sup>

Rådet för ett tryggt och trivsamt Bergsjön är inriktat på bebyggelseinriktade åtgärder som t.ex. att göra spårvagnshållplatsen tryggare. Samverkan om dessa frågor förekom även tidigare. Ett exempel är den utbildning i egenanmälan av brott för fastighetsägare som stadsdelsförvaltningen anordnar tillsammans med polisen. Fastighetsägare anmäler inte brott för att de inte tror att det lönar sig, men det ska utbildningen ändra på.

Den nya samverkansstrukturen i Bergsjön är tänkt att underlätta för polisen att samverka. Tidigare fanns det ett stort antal samverkansgrupper och det stora närpolisområdet gjorde det svårt för polisen att hinna medverka i alla.

## **5.4.7 Folkhälsa**

I Bergsjön har aktörer inom hälsovård och rehabilitering samverkat under många år i s.k. minirehab. Minirehab kan beskrivas som en form av trepartssamtal mellan berörda aktörer. Samtalen rör både övergripande frågor och enskilda individer. I Bergsjön har också det också funnits ett folkhälso- råd, som i och med den nya organisationen för samverkan övergått i ett råd

---

<sup>70</sup> Närpolisområdet omfattar Bergsjön, Kortedala, Örgryte, Partille och Härlanda.

<sup>71</sup> Samverkan för stadsdelens utveckling – ett förslag på organisation, PM från en arbetsgrupp med SDF Bergsjön som sammankallande.

för folkhälsa. I rådet för folkhälsa är följande aktörer tänkta att ingå: primärvård, folktandvård, apotek, familjecentralen och stadsdelsförvaltningen<sup>72</sup>.

Den enda samverkan som sker helt och hållet inom ramen för storstadsarbetet är den inom Samverkstan (se beskrivning i avsnitt 5.4.4).

Landstinget har också medverkat i arbetet på folkhälsoområdet, i den familjecentral som planeras starta i Bergsjön. På familjecentralen är det tänkt att mödra- och barnvårdscentraler ska vara samlokaliserade med stadsdelens öppna förskolor. Storstadsmedel kommer förhoppningsvis att finansiera en familjecentral från och med 2003.

Sekretess är inget hinder för samverkan i och med att enskilda får ge sitt medgivande till att olika myndigheter får samverka. I folkhälsorådet diskuterar man endast frågor på ett övergripande plan, så inte heller där är sekretessen ett problem.

---

<sup>72</sup> Samverkan för stadsdelens utveckling – ett förslag på organisation, PM från en arbetsgrupp med SDF Bergsjön som sammankallande.

## 6 Centralmyndigheternas roll

Storstadssatsningen är inriktad på den lokala nivån och då på enskilda bostadsområden. Ansvar för att utforma och genomföra insatserna ligger på de sju kommunerna. Ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna regleras i de upprättade lokala utvecklingsavtalen.

I det statliga åtagandet ligger att verka för förbättrad samverkan mellan kommunerna och de berörda statliga organisationerna. I praktiken har detta inneburit att ett antal statliga myndigheter har fått särskilda uppdrag i sina regleringsbrev. Detta gäller centrala sektorsmyndigheter med en utbyggd regional och lokal struktur som Arbetsmarknadsverket (AMV), sektorsanknutna utvärderingsmyndigheter utan egen regional organisation som Brottsförebyggande rådet och regionala myndigheter som Västra Götalandsregionen.

### 6.1 Uppdrag och aktiviteter

Regeringens uppdrag i regleringsbrev till centralmyndigheterna består av tre huvuddelar.

1. Centralmyndigheterna ska underlätta samverkan mellan berörda kommuner och centralmyndighetens eventuella regionala och lokala organisation.
2. Myndigheten ska särskilt redovisa hur den har stött storstadssatsningen, t.ex. i årsredovisningen.
3. Myndigheten ska stödja Integrationsverket i deras utvärderingsarbete.

I allmänhet har inte myndigheterna fått några särskilda anslag till att fullfölja sina uppdrag inom storstadssatsningen.

Förutom dessa övergripande uppdrag har ett antal myndigheter fått särskilt utpekade uppdrag. Det gäller t.ex. Brottsförebyggande rådet (BRÅ), som har haft till uppgift att verka för att brottsförebyggande arbete ska komma till stånd i de utvalda stadsdelarna. BRÅ har även fått ett mindre anslag till att fullfölja detta uppdrag. Nutek har också haft i uppdrag att utvärdera arbetet med de lokala utvecklingsavtalen ur ett tillväxtperspektiv.

Förutsättningarna för dessa myndigheters medverkan ser olika ut. För de myndigheter som saknar regional organisation och inte har haft särskilda uppdrag, har medverkan i storstadssatsningen varit begränsad till att vara remissinstans för de lokala utvecklingsavtalen. Eventuellt har de också gett stöd till Integrationsverket utvärdering och medverkat i referensgruppen för centralmyndigheter.

För myndigheter med en regional och lokal organisation har arbetet varit mer omfattande. Som framgår av denna rapport har t.ex. AMV en framträdande roll i storstadsarbetet genom länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar. Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) har gått ut med en förfrågan till länsarbetsnämnderna om de önskar något stöd i arbetet att åstadkomma samarbete. Någon sådan önskan har dock inte framförts till AMS. Detta beror enligt företrädare för AMS på att länsarbetsnämnderna är egna myndigheter med ett tillräckligt mandat att delta i lokalt samarbete.

AMV har under storstadssatsningen haft tillgång till extra resurser, i form av de s.k. tillfälliga personalförstärkningsmedlen. Dessa extra resurser är inte knutna till storstadssatsningens områden. Den del av resurserna som har öronmärkts för arbetet med arbetslösa invandrare har ändå till en betydande del använts inom storstadssatsningens områden. På central nivå har AMS följt hur dessa medel har fördelats. Medlen till personalförstärkning har nu permanentats.

Riksförsäkringsverket (RFV) konstaterar att de berörda försäkringskassorna har rätt att fatta beslut om att teckna lokala samverkansavtal inom storstadssatsningen. RFV har löpande följt försäkringskassornas arbete med anknytning till storstadssatsningen. RFV konstaterar att de berörda försäkringskassorna inte anser sig ha behov av stöd från RFV för att klara sina åtaganden gentemot storstadssatsningen.<sup>73</sup>

## **6.2 Centrala myndigheter har haft en begränsad roll**

En genomgång av de uppdrag och aktiviteter som de centrala myndigheterna har haft förstärker bilden av storstadssatsningen som främst en lokal och någon mån regional angelägenhet. De centrala myndigheterna tycks ha haft endast en begränsad roll i storstadssatsningen. Medverkan av de centrala aktörerna har inte heller direkt efterfrågats av lokala och regionala aktörer. Vissa synpunkter har framförts om att ökad central samordning vore önskvärd, men vad den centrala nivån egentligen ska samordna är inte lika självklart.

De centrala myndigheterna anser att de har engagerat sig i storstadssatsningen i en omfattning som motsvarar de uppdrag som de har haft. Myndigheterna anser sig ha uppfyllt de åtaganden som de har fått genom regleringsbrev. Inte heller säger sig myndigheterna fått några påpekanden om att de inte uppfyllt sina uppdrag.

---

<sup>73</sup> RFV (2002c).



Flera av de centrala myndigheterna kan emellertid redovisa ett omfattande arbete som ibland innehåller aktiviteter i storstadsområdena. Detta gör att det inte alltid är tydligt vad som kan hänföras till ordinarie verksamhet och vad som skulle kunna anses gynna storstadssatsningen. Exempelvis kan nämnas det brottsförebyggande arbete som Rikspolisstyrelsen (RPS) bedriver i samverkan med ett stort antal aktörer. Detta arbete är riksomfattande och inkluderar därför storstadssatsningens områden.

### **6.3 Behovet av särskilda uppdrag och resurser**

Alla intervjuade betonar behovet av särskilda uppdrag för att den berörda myndigheten ska kunna utöka sitt engagemang i storstadssatsningen. De särskilda uppdragen behövs för att en speciell satsning ska kunna prioriteras i förhållande till myndighetens kärnverksamhet. Att ha ett särskilt regeringsuppdrag anses ge legitimitet åt arbetet och gör att det blir lättare att avsätta interna resurser.

Som tidigare redovisats, så har myndigheterna inte fått särskilda resurser för att medverka i storstadssatsningen. Kommunerna har i vissa fall använt delar av storstadsmedlen till att delfinansiera exempelvis lönekostnader för enskilda handläggare i samverkansprojekt.

AMV, som är den enda myndigheten som har fått några större summor att använda i anslutning till storstadssatsningen, hävdar att deras medverkan är beroende av dessa särskilda medel.

### **6.4 Aktörer som saknas?**

Enligt Statskontorets mening är det främst inom två områden som det borde finnas potential att utveckla samarbetet ytterligare: det regionala tillväxtarbetet och introduktionen av nyanlända flyktingar och invandrare.

Kopplingen mellan storstadssatsningen och det regionala tillväxtarbetet är svag. Det konstaterar Nutek i sina utvärderingar.<sup>74</sup> Detta är också en iakttagelse som Statskontoret har gjort. Samarbete som är kopplat till det regionala tillväxtarbetet är i stort sett obefintligt. Nutek konstaterar att ingen aktör i storstadssatsningen har tagit på sig uppgiften att arbeta för en starkare koppling till det regionala tillväxtarbetet. I Statskontorets studie anses länsstyrelsen av många intervjupersoner som en aktör som skulle kunna samla de kommunala och statliga aktörerna. Länsstyrelsen, menar man, skulle kunna fungera som en opartisk aktör som skulle kunna vara ett stöd i samarbetet mellan stat och kommun.

---

<sup>74</sup> Nutek (2001a & b)

Det arbete som bedrivs för att förbättra introduktionen för asylsökande, flyktingar och nyanlända flyktingar borde på ett tydligare sätt kopplas till storstadssatsningen. I dag förefaller dessa vara helt parallella processer, även om aktörerna i hög grad är desamma.

## **6.5 Sammanfattande slutsatser**

Statskontorets generella intryck är att de centrala myndigheterna hittills har haft ett begränsat engagemang i storstadssatsningen. Om ökat engagemang ska uppnås krävs det, enligt intervjupersonerna, ett tydligare uppdrag. I vissa fall krävs det även att särskilda resurser avsätts till detta arbete.

Samtidigt kan man ifrågasätta behovet av att särskilt utpeka aktiviteter inom storstadssatsningen. Flera av de berörda myndigheterna bedriver redan omfattande arbete som har flera beröringspunkter med storstadssatsningen, både när det gäller bostadsområden och mål. Man måste också fråga sig vilken roll de centrala aktörerna i praktiken skulle kunna ha. Denna fråga kan bara besvaras utifrån myndigheternas faktiska uppdrag och ansvarsområden.

Det svårt att se någon självklar roll i det lokala utvecklingsarbetet för myndigheter som saknar regionala och lokala organisationer och som inte heller har uppdrag som främst handlar om utvärdering, kunskapsuppbyggnad och främjande verksamhet. AMV, RFV och polisen har däremot alla regionala organisationer. Dessa består av självständiga myndigheter, som anses ha fullt mandat att driva samarbete med kommun och andra statliga organisationer.

## 7 Samarbete – en analyserande beskrivning

I detta kapitel vill vi visa hur samarbetet mellan offentliga aktörer har utvecklats inom olika målområden. Vi bygger vår analys på fallstudierna från Bergsjön, Hyllie och Tensta och på intervjuer med viktiga samverkansparter i de övriga fyra kommunerna i vår studie. Vi värderar dock inte om samverkan är en bra eller dålig arbetsmetod.

### 7.1 Tillämpning av vår samsarbetsmodell


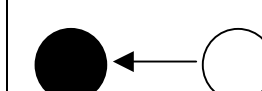
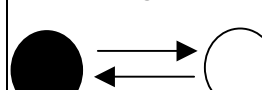


Samarbetet inom de olika målområdena i storstadssatsningen har kategoriserats i de olika stadier som modellen innebär. Av tabell 7 framgår vilka faktorer som ligger till grund för vår bedömning. Statskontorets bedömningar bygger främst på de indikatorer som presenterades i kapitel 4.

Analysen visar att samarbetet har utvecklats olika långt inom olika målområden. Inom alla målområden har någon form av samarbete etablerats, men inte någonstans har det utvecklats så långt att det är frågan om sammanmältning. Av de indikatorer på samverkan som Statskontoret har valt att använda återfinns flest inom målområde sysselsättning. Därför bedömer vi samarbetet inom sysselsättningsområdet som mest utvecklat och det kategoriseras också som *samverkan* i vår modell. Inom områdena folkhälsa samt trygghet och trivsel definierar vi samarbetet som *samordning*. Minst utvecklat anser vi samarbetet vara inom utbildningsområdet och bedömer där att det till stora delar handlar om *enkelriktning*.

Värt att notera är att en indikator på samverkan som inte förekommer inom något målområde är systematiska belöningar för samverkan. Att värdera och ge incitament för deltagande i samverkan är ett viktigt led i att skapa långsiktig samverkan.

I följande avsnitt beskriver vi samarbetet mellan offentliga aktörer inom de olika målområdena. Det kommer att tydliggöra och motivera den kategorisering som redovisas i tabellen nedan. För den läsare som vill få en överblick tjänar tabellen som en sammanfattning av samsarbetsanalysen.

Tabell 7: Kategorisering av samarbetet inom olika målområden inom storstadssatsningen.\*

Samarbetsformer	Målområde	Parter	Mål och målgrupper	Former och innehåll	Omfattning
<b>Samexistens</b> 					
<b>Enkelriktning</b> 	<b>Utbildning /Svenska språket</b>	kommun, högskolor, Skolverket, landsting	Oftast samverkan bara inom kommunen, inga gemensamma mål, envägsutbyte <b>Plattform</b> tid för möten	Allmänt inriktade aktiviteter. Informationsutbyte, köp av utbildningar, experthjälp <b>Utveckling</b>	Begränsad men med stor variation, huvudsakligen operativ nivå
<b>Samordning</b> 	<b>Trygghet och trivsel</b>	kommun (socialtjänst, skola), polis	Saknar gemensamma mål, stor överensstämmelse övergripande mål, skilda ansvarsområden med klara gränser <b>Plattform</b> tid för möten	Allmänt inriktade aktiviteter Informationsutbyte <b>Resurser</b> storstadsmedel <b>Flexibilitet</b>	Regelbunden men begränsad, huvudsakligen operativ nivå
	<b>Folkhälsa</b>	Kommun, landsting	Inga gemensamma mål men <b>gemensamma målgrupper</b> , klara gränser mellan ansvarsområden. <b>Plattform</b> genom samlokalisering	Individeriktade aktiviteter <b>Utveckling</b> av gemensam kompetens Begränsat informationsutbyte. <b>Flexibilitet</b>	Kontinuerlig, informell, huvudsakligen mellan handläggare
<b>Samverkan</b> 	<b>Sysselsättning</b>	kommun, arbetsförmedling, försäkringskassa	<b>Gemensamma mål</b> <b>Plattform</b> genom skrivna avtal och samlokalisering Gränser mellan aktörerna men inte alltid tydligt definierade <b>Förankring</b>	Individeriktade aktiviteter <b>Utveckling</b> av gemensam kompetens Gemensam handläggning <b>Flexibilitet</b> <b>Resurser</b> storstadsmedel <b>Långsiktighet?</b>	Kontinuerlig, både strukturerad och informell, handläggare och ledning
<b>Sammansmältning</b> 					

\* Indikatorer i fet stil.

## 7.2 Samarbete inom sysselsättningsområdet

Offentligt samarbete har utvecklats längst inom sysselsättningsområdet, enligt Statskontorets bedömning. Vår bedömning grundar sig på intervjustudien, främst fallstudierna. Som tidigare nämnts kan vi inte ge någon generell beskrivning av samarbetet inom storstadssatsningen utan syftet är att beskriva hur långt man har kommit. I våra studerade projekt finns flera indikatorer för en fungerande samverkan. Bland de viktigaste är att det finns gemensamma målsättningar för samverkan, samverkansavtal och att verksamheten är samlokaliserad.

### 7.2.1 Samarbetsaktörer

Huvudaktörerna inom detta område är som tidigare konstaterats kommunen och arbetsförmedlingen. Försäkringskassan förekommer som samarbetspart i mindre omfattning. Försäkringskassans representanter motiverar detta med att storstadssatsningen i begränsad omfattning riktar sig mot de grupper som tillhör deras ansvarsområde.

### 7.2.2 Mål och målgrupper

I de sysselsättningsinriktade insatser som Statskontoret har granskat är gemensamma mål relativt vanliga. Målen kan både vara allmänt formulerade och kvantitativa. De finns för det mesta utvecklade i de styrdokument och projektbeskrivningar som har upprättats för insatsen. De uppsatta målen överensstämmer i allmänhet väl med både målen som är uppsatta i de lokala utvecklingsavtalen och samverkansparternas mål. Förutom gemensamma mål har även gemensamma målgrupper identifierats för samarbetet.

Att samarbetsparterna har gemensamma mål och målgrupper är viktigt för att samarbetet ska kunna utvecklas till *samverkan*. De tre huvudaktörerna kommun, arbetsförmedling och försäkringskassa ansvarar för olika delar av individens väg till arbete. Samarbetet syftar ytterst till att få dessa ansvarsområden att passa ihop på ett sådant sätt individen kan få av rätt stöd från rätt aktör vid rätt tillfälle. I de olika samarbetsprojekt som Statskontoret har granskats har målgrupperna identifierats på olika sätt.

I fallstudieprojektet Lunda Nova i Tensta har man en definition av målgruppen som utgår från arbetsförmedlingens bedömning av om individen är anställbar. I Hyllie AUC och Samverkstan i Bergsjön har man valt en bredare och mer sammansatt målgruppsdefinition, där även individer som står utanför den ordinarie arbetsmarknaden ingår. I både AUC och Samverkstan konstateras att de individer som inledningsvis har blivit remitterade till projekten ofta har haft en mer omfattande problematik än vad som egentli-

gen var tänkt från början.<sup>75</sup> Detta förklaras av att remitterande handläggare hos de olika aktörerna har olika synsätt och olika praxis.

Trots att samarbetsaktörerna har enat sig om en målgrupp, så är det alltså inte säkert att detta räcker för att ”rätt” grupper ska nås. Alla har i dag rätt att anmäla sig som arbetssökande på arbetsförmedlingen, men socialtjänst och arbetsförmedling gör ibland olika bedömningar av individens förmåga att ta ett arbete. I praktiken innebär en bred målgruppsdefinition att samarbetsaktörerna måste vara flexibla i synen på sitt eget ansvarsområde.

### **7.2.3 Former och innehåll**

#### **Samverkansavtal**

För att underlätta samarbetet mellan kommunen och övriga offentliga aktörer ska de lokala utvecklingsavtalen kompletteras med s.k. samverkansavtal. Samverkansavtalen, som tecknats i alla sju kommuner, ska leda till en högre grad av formalisering av och ökad tydlighet i åtaganden i samarbetet.

Av intervjustudien att döma förefaller samverkansavtalen ha haft begränsad betydelse. Representanter för samverkansorganisationerna anser för det mesta att det har varit en nyttig process att ta fram avtalen. Det gav parterna möjlighet att diskutera och utveckla en viss samsyn. Åsikterna om avtalens praktiska betydelse går däremot isär. Endast en mindre andel av intervjupersonerna anser att avtalen har varit viktiga för att samarbetet ska fungera. Majoriteten av de intervjuade hävdar att samverkansavtalen har haft endast begränsad betydelse. ”Att skriva avtalen har varit en proformahandling, vi har skrivit dem för att vi har uppfattat att det har varit ett krav.”

Avtalens begränsade betydelse förklaras framför allt av de statliga myndigheternas små möjligheter att göra bindande åtaganden. De statliga budgetperioderna är normalt ettåriga, medan storstadssatsningen sträcker sig över flera år. Detta ger kommunerna andra förutsättningar att arbeta långsiktigt. Representanter för Arbetsmarknadsverket (AMV) hävdar även att förändringar i mål och prioriteringar hindrar åtaganden som går utöver de ordinarie uppdragen. Försäkringskassans företrädare hävdar att deras uppdrag gör att det svårt att utveckla särskilda lösningar för enstaka områden. Förmånerna i socialförsäkringen och den allmänna försäkringen är rättigheter som ska vara tillgänglig för alla medborgare på lika villkor.

#### **Samlokalisering**

Samlokaliseringen lyfts av alla parter fram som en nyckelfaktor för upprätta ett effektivt samarbete. Genom den fysiska närheten underlättas kontakter över organisationsgränserna. Samlokalisering avdramatiserar samarbetet.

---

<sup>75</sup> SDF Bergsjön (2002a), sid 5.  
Tranquist (2001), sid 62.

Kontinuerliga kontakter gör att kunskapen om samarbetsparternas regelverk och uppdrag ökar. Ökad kunskap uppges ge handläggarna ökat handlingsutrymme inom regelverket. Även om de informella kontakterna är viktiga, så underlättar samlokaliseringen även formella aktiviteter, t.ex. gemensamma utbildningar.

Intervjupersonerna anser att samlokaliseringen förenklar även för den enskilde individen. Handläggarna kan direkt leda individen till rätt instans. Detta spar tid och underlättar för individen att få lämplig stöd.

Intervjupersoner på ledningsnivå menar att det är viktigt att tydliggöra att personalansvaret finns hos moderorganisationen. Samlokalisering kan annars leda till svårigheter att leda och styra arbete och personal. Utlokalisering till särskilda samarbetsprojekt leder lätt till gruppbildningar som i sin tur kan leda till nya lojaliteter. Diskussioner kan uppstå om vem som egentligen leder arbetet; projektledaren eller ordinarie chefer i moderorganisationen.

### **Individinriktade insatser**

Insatserna som görs är huvudsakligen individinriktade. Kärnan är som tidigare visats att klargöra och fördela ansvaret för nödvändiga insatser mellan aktörerna. I de tidigare presenterade fallstudierna görs detta genom en omfattande gemensam kartläggning av individens behov. Tillsammans med individen ska en gemensam individuell handlingsplan upprättas. Där ska det preciseras vilka insatser som ska genomföras och vilken aktör som är ansvarig. Arbetssättet med individuella handlingsplaner är väl etablerat även när man inte samarbetar. Skillnaden är att i samarbetsprojekt upprättas bara en plan, giltig för alla aktörer. Normalt upprättar respektive aktör en egen handlingsplan tillsammans med individen.

### **Personalintensivt arbetssätt**

Arbetet inom de studerade samarbetsprojekten är mer personalintensivt än inom ordinarie verksamhet. Möjligheten att ägna mer tid per arbetsökande framhålls som en nyckelfaktor för framgång i arbetet. För de individer som helt saknar erfarenhet av svenskt arbetsliv eller har varit långtidsarbetslösa krävs ofta arbetsintensiva åtgärder. De kan t.ex. innebära att bryta mönster från lång tids inaktivitet. Målgrupperna saknar ofta tillräckliga kunskaper för att själva kunna söka arbete på ett effektivt sätt.

### **Samordnade och kombinerade insatser**

De insatser som erbjuds individen i de projekt vi studerat består ofta av en kombination av de insatser som erbjuds av respektive aktör. Kommunerna har en stor frihet att anordna olika aktiviteter inom ramen för dessa projekt. Det kan vara utbildningar anpassade till enskilda eller grupperns speciella behov, såsom arbetsträning, motivationskurser och språkträning. Kommunerna har även möjlighet att erbjuda utbildningar som kunskapslyftet.

För arbetsförmedlingen är de redskap som står till buds desamma som normalt återfinns i den arbetsmarknadspolitiska stödpaletten. Arbetsförmedlingen har inte några speciella åtgärder eller öronmärkta åtgärdsmedel som kan användas i de utsatta stadsdelarna. Däremot har AMV fått särskilda medel till personalförstärkning, som till viss del används i storstadsområdena. Kommunen och arbetsförmedlingen har också möjligheten att skapa gemensamma insatser i form av projekt via Länsarbetsnämnden.<sup>76</sup>

Från försäkringskassans sida uppger intervjupersonerna att de anser sig ha begränsad möjlighet att erbjuda insatser för individer som är arbetslösa, men som saknar sjukpenningsgrundande inkomst (SGI). I de fall som samverkan rör individer utan SGI blir försäkringskassans bidrag huvudsakligen rent konsultativt. I de utsatta områdena saknar en stor andel av projektdeltagarna SGI och har därmed har små möjligheter att få stöd från försäkringskassan.

### **Kompletterande, inte gränsöverskridande**

Arbetet i de studerade projekten bygger på att aktörerna snarare kompletterar varandra än arbetar gränsöverskridande. Samarbetsprojekten har inte inneburit att aktörerna har övertagit varandras ansvarsområden. Arbetsförmedlingen ansvarar för det som är sin ordinarie verksamhet och ansvarsområden. Det samma gäller för kommunen och försäkringskassan. En viss förändring i ansvarsfördelningen kan man dock spåra. Den gäller bedömningen av om enskilda individer ska anses vara anställbara eller inte. Här kan samarbetet leda till att arbetsförmedlingen till viss del ökar sitt ansvar för grupper längre från arbetsmarknaden, visar Statskontorets undersökning.

### **Styrning och ledning av arbetet**

Arbetet i de studerade projekten leds i allmänhet av särskilda styrgrupper bestående av representanter från de olika samarbetsparterna. Samarbetet förefaller i allmänhet vara väl förankrat på lokal nivå i de utvecklade samarbetsprojekten. Samarbetsaktiviteterna har stöd av både politiker och högre tjänstemän. Men det är viktigt att påpeka att förankringen gäller främst på det lokala planet. Regionala och centrala aktörer förefaller endast i begränsad omfattning ha blivit involverade direkt i storstadsarbetet.

## **7.2.4 Bedömning av samarbetet**

Vi bedömer att samarbetet inom sysselsättningsområdet i de projekt vi studerat verkligen kan kategoriseras som *samverkan* enligt vår modell. Detta grundas på beskrivningen ovan och följande resonemang:

---

<sup>76</sup> 31 § Projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning. Förordning (SFS 2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.



I allmänhet har gemensamma *målsättningar* satts upp för samarbetsaktiviteterna. Dessa mål kan vara både kvantitativa eller mer övergripande. Gemensamma *målgrupper* har också definierats.

Det finns *plattformar* för samarbete. Parterna har ofta skrivit samverkansavtal, vilka har haft en viss betydelse för att initiera samarbete. För samarbetet i praktiken är dock deras betydelse begränsad. Samlokalisering av aktörerna förefaller ha haft större betydelse för att utveckla samarbetet.

*Gemensam kompetensutveckling* är vanligt förekommande. Samarbetsaktiviteterna är inte isolerade utan ingår i det dagliga arbetet. Dessa är både strukturerade och informella och försiggår både på handläggar- och ledningsnivå.

Samarbetet utnyttjar *flexibla* lösningar, anpassade till lokala förutsättningar och individernas behov. Samarbetet har inte lett till att ansvarsfördelningen mellan parterna har luckrats upp. Samarbetet sker med utgångspunkt i respektive aktörs ansvars- och kompetensområden. Arbets sättet är i allmänhet mer personalintensivt än ordinarie verksamhet.

I allmänhet är samarbetet väl *förankrat* i den lokala organisationen, men graden av förankring varierar hos regionala och centrala aktörer.

Det finns särskilt destinerade *resurser* för samarbete i form av storstadsmedel. Alla parter tar dock inte del av dessa.

## 7.3 Samarbete inom utbildningsområdet

Statskontoret bedömer att samarbetet mellan olika offentliga aktörer inom utbildningsområdet är relativt svagt utvecklat. Ofta handlar det om *enkelriktning*, en envägskommunikation där det främst är den ena parten som får utbyte av kontakten. I det följande kommer vi att motivera och analysera varför vi har bedömt samarbetet inom utbildningsområdet som minst utvecklat och samtidigt förhållandevis okomplicerat. Denna bedömning ska dock inte tolkas som att Statskontoret anser att de insatser som görs inom detta område har ett lägre värde. Denna bedömning rör enbart graden av samarbete, inte de faktiska resultaten.

### 7.3.1 Samverkansparter

För alla kommuner gäller att det mesta samarbetet inom utbildningsområdet sker inom kommunen, mellan t.ex. förskola och skola. I våra fallstudier har även betonats att viktiga offentliga samarbetsparter till skolan och förskolan

är forskningsinstitut och högskolor. I fallstudierna har framkommit att det ibland förekommer informationsutbyte med landstinget, företrätt av BVC.

Skolverket driver projekt inom främst språkutvecklingsområdet i flera utsatta stadsdelar. Skolverket engagerar sig också i vuxenutbildning som i exemplet modersmålsbaserad undervisning i Hyllie. Samarbete inom vuxenutbildningen handlar annars ofta om kontakter mellan kommunens vuxenutbildning (ofta SFI) och utbildningsanordnare som inte behöver vara offentliga, exempelvis folkhögskolor.

### **7.3.2 Mål och målgrupper**

Kommunerna har ansvar för utbildning av såväl barn och ungdomar som vuxna. Samarbetsaktiviteter försiggår främst på handläggarnivå, inte på ledningsnivå. Detta gör att samarbetet inom utbildningsområdet förefaller vara relativt okomplicerat. Däremot framstår inte alltid det interna samarbetet inom de berörda kommunerna som helt friktionsfritt. Denna aspekt ingår dock inte i detta uppdrag att beröra. Inom utbildningsområdet har Statskontoret inte funnit några uppenbara målkonflikter eller oklarheter om målgrupper eller regler. Den främsta anledningen torde vara att området är dominerat av en huvudman, nämligen kommunen.

### **7.3.3 Former och innehåll**

Det är vanligt att kommunerna samarbetar med högskolor inom utbildningsområdet. Detta har framkommit i intervjustudien och även av oktoberrapporter och annat skriftligt material. Vid närmare granskning förefaller dock dessa aktiviteter innehålla begränsad samverkan. I många av bostadsområdena har man med hjälp av högskolan anordnat olika utbildningar för kommunens personal. Kommunen har då upphandlat dessa tjänster. Detta innebär också att ur ett samarbetsperspektiv tenderar utbytet att vara relativt ensidigt. Högskolan påverkar och förmedlar kunskap till kommunens personal. Men flödet åt det andra hållet är sannolikt mer begränsat och svårämbarbart. Det måste dock påpekas att utbytet mellan forskare och pedagoger kan vara av stort värde för båda parter.

Något som verkar vara gemensamt för flera kommuner och stadsdelar är att arbetet med metodutveckling inom utbildningsområdet är beroende av eldsjälar med unik kompetens inom sin stadsdel och personliga kontakter med forskarvärlden. Utan dem skulle arbetet antagligen förfalla.

### 7.3.4 Bedömning av samarbetet

Sammantaget gör Statskontoret bedömningen att det offentliga samarbetet inom utbildningsområdet inte har samma djup som inom de andra målområdena. Slutsatsen bygger på det faktum att få av indikatorerna för samverkan förekommer i detta samarbete. Gemensamma *mål* verkar inte förekomma. Inte heller finns det *plattformar* för samarbete, t.ex. skriftliga avtal mellan parterna och gemensamma handlingsplaner. En generalisering leder till att samarbetet inom utbildningsområdet kategoriseras som *enkelriktning* i vår samverkansmodell.

## 7.4 Samarbete inom målområdet trygghet och trivsel

I vår modell placerar vi samarbetet inom målområdet trygghet och trivsel som något mer utvecklat än samarbetet inom utbildningsområdet. Vi definierar här samarbetet som *samordning*, vilket i korthet betyder att man kommunicerar för att undvika störningar och för att förstärka effekterna av varandras åtgärder. Underlaget för bedömningen är fallstudierna och ambitionen är alltså inte att ge ett omdöme giltigt för hela storstadssatsningen.

Motiven för denna kategorisering kommer att utvecklas i det följande. Arbetet inom trygghetsområdet kan sägas bestå av två delar, dels det brottsförebyggande arbetet, dels det löpande samarbetet mellan polisen och socialtjänsten.

### 7.4.1 Samarbete mellan polis och socialtjänst

#### Nödvändig samverkan

Att polisen har kontakter med socialtjänsten är naturligt och torde förekomma i större eller mindre utsträckning i alla kommuner i landet. I våra fallstadsdelar Tensta och Hyllie använder närpolicen samarbete som en del i sin arbetsmetod och socialtjänsten är då en viktig samarbetspart. I Bergsjön är situationen en annan. Där finns det inga resurser att tillsätta *riktiga* närpoliser, men den polisorganisationen bedriver ändå visst samarbete med socialtjänsten. Kopplingen till storstadssatsningen är inte uttalad i någon av de tre fallstadsdelarna.

#### Mål och målgrupper

Samarbetet kring ungdomarna påverkas av att polisen och socialtjänsten ansvarar för olika åldersgrupper. Socialtjänsten ansvarar för dem under 15 år, medan polisen har ansvar för de äldre ungdomsbrottslingarna. I praktiken får även 15–18-åringarna ofta vård inom socialtjänsten. När det gäller grova

brott medverkar polisen även när barn under 15 år är gärningsmän. Sammantaget är dock målgrupperna väl avgränsade för de inblandade aktörerna.

### **Former och innehåll**

Här handlar det om aktiviteter som vänder sig till enskilda individer. Polisen och socialtjänsten samarbetar främst kring ungdomar. I stor utsträckning handlar det om ett informationsutbyte, där polisen har större frihet än socialtjänsten att dela med sig av information. Socialtjänstens sekretessregler beskrivs ibland som ett hinder för samverkan. Detta kommer att diskuteras vidare i kapitel 8.

En närpolis med tillräckliga resurser är en förutsättning för ett fungerande samarbete med socialtjänsten. Det är en uppfattning som delas av de flesta vi talat med, både poliser och kommunala företrädare. Grundtanken med närpolisreformen är att det brottsförebyggande arbetet, i samverkan med dem som bor och verkar i området, ska vara en central del av verksamheten.<sup>77</sup> Av detta följer att i de stadsdelar och kommuner där närpolisen fått mindre resurser fungerar inte samarbetet med socialtjänsten tillfredsställande. På grund av besparingskrav minskade antalet anställda i den lokala polisorganisationen under 1990-talet. Samtidigt stoppades antagningen till Polishögskolan under några år.<sup>78</sup> I de kommuner eller stadsdelar där det finns en fungerande närpolis är samarbete med kommunen, främst socialtjänsten, en viktig del av deras arbete framhåller de intervjuade närpoliserna.

## **7.4.2 Samarbete i lokala brottsförebyggande råd**

### **Samarbetsaktörer**

En annan form av samarbete är de lokala brottsförebyggande råd som finns i flera kommuner eller stadsdelar i storstadsområdena och även i många andra kommuner i landet. Lokala brottsförebyggande råd fanns redan i flera kommuner före storstadssatsningen, men Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har haft ett särskilt uppdrag för att stödja inrättandet av sådana råd i de utsatta områdena.

Sammanställningen varierar men närpolisen är i stort sett alltid representerad i råden, inte sällan i en drivande roll. Kommunen är också alltid representerad och ofta också bostadsbolag. Andra samverkansparter är t.ex. kommunledning, vaktbolag och religiösa samfund.<sup>79</sup>

### **Mål och målgrupper**

I våra fallstudier har framkommit att det ofta saknas gemensamma mål för aktörerna inom det lokala brottsförebyggande arbetet. Man menar dock att

---

<sup>77</sup> BRÅ (2001).

<sup>78</sup> Ibid.

<sup>79</sup> BRÅ (2000).

överensstämmelsen mellan aktörernas övergripande målsättningar är så pass hög så att den legitimerar det brottsförebyggande arbetet.

Målgruppen är gemensam för alla inblandade och består av alla boende i bostadsområdet. Samarbetsaktiviteterna är alltså inte riktade mot individer utan är allmänt inriktade.

### **Former och innehåll**

Syftet med lokala brottsförebyggande råd är bland annat att uppnå samverkan mellan polisen och andra företrädare för lokalsamhället, inte minst sådana som polisen sällan samarbetar med. Företrädesvis är det frågan om mer eller mindre omfattande informationsutbyte mellan aktörerna. Man träffas med en viss regelbundenhet för att delge varandra vad de olika aktörerna gör. Detta kan i sin tur leda till att man gör samordnade insatser.

Det bör påpekas att polisen inte måste vara drivande i dessa råd. Meningen är att övriga aktörer ska ta sitt ansvar för det lokala brottsförebyggande arbetet. Exempelvis ska fastighetsägare se till att parkeringsplatser är ordentligt inhägnade och bevakade.

Uppfattningen att närvaron av fungerande närpolis har stor betydelse för möjligheterna att utveckla lokalt samarbete, är utbredd hos kommunerna i storstadssatsningen och även hos de närpoliser vi talat med. Det gäller såväl det traditionella samarbetet med socialtjänsten som arbetet inom lokala brottsförebyggande råd.

I en utvärdering av närpolisreformen skriver man att de lokala brottsförebyggande råden kan inverka positivt på polisens möjligheter att samverka med andra aktörer.<sup>80</sup> Enligt en företrädare för BRÅ fungerar de lokala brottsförebyggande råden bättre i mindre städer än i storstäderna. En orsak till det, menar man, är att organisationen med stadsdelsförvaltningar försvårar arbetet med lokalt brottsförebyggande arbete. Decentraliseringen medför att de kommunala resurserna för ett sådant arbete minskar.

Storstadssatsningen har i en del stadsdelar bidragit till att det bildats trygghetsskapande grupper i kommunal regi som ska röra sig ute på gator och torg.<sup>81</sup> Informationsutbytet mellan dessa och polisen är ett exempel på allmänt inriktade samarbetsaktiviteter.

---

<sup>80</sup> BRÅ (2001).

<sup>81</sup> Se avsnitten om Tensta och Hyllie i kap 5.

### 7.4.3 Bedömning av samarbetet

Med utgångspunkt i fallstudierna menar vi att samarbetet inom trygghetsområdet handlar om *samordning* snarare än samverkan. Samordning definieras i vår modell över olika stadier av samarbete som att parterna kommunicerar för att undvika störningar och förstärker samtidigt effekterna av varandras åtgärder.

Motiven för vår bedömning är att det saknas *gemensamma mål* för det lokala brottsförebyggande arbetet. Många av de andra indikatorerna för en fungerande samverkan saknas också. *Plattformer*, genom avtal och gemensamma handlingsplaner, saknas. Däremot har tid avsatts till att anordna och delta i samarbetet. Detta gäller både samarbetet mellan socialtjänst och polis och det samarbete mellan flera aktörer som bedrivs inom de lokala brottsförebyggande råden. Samarbetet drivs *flexibelt*, då både kommun och polis förefaller ha stora möjligheter att arbeta med utgångspunkt i lokala förutsättningar.

## 7.5 Samarbete inom folkhälsoområdet

Samarbetet inom folkhälsoområdet bedömer vi vara en form av *samordning*. Vi menar dock att samarbetet här är något mer utvecklat än inom trygghetsområdet. Underlaget för vår bedömning är främst fallstudierna men också intervjuer med representanter för landstinget och kommunen i alla sju kommunerna.

### 7.5.1 Samverkansparter

Det kan konstateras att det offentliga samarbetet inom folkhälsoarbetet varierar mycket mellan de sju kommunerna och de 24 stadsdelarna som ingår i storstadssatsningen. I de mer utvecklade projekten finns både arbetsförmedlingen och försäkringskassan med tillsammans med de tunga parterna kommunen och landstinget. På vissa håll sker knappt något samarbete alls. I flera av kommunerna eller stadsdelarna finns folkhälsoplanerare som ansvarar för olika folkhälsoprojekt. De är ofta anställda av landstinget men kan även höra till kommunen. För projekten finns ofta styrgrupper, där chefer för samarbetsparterna sitter med.

### 7.5.2 Mål och målgrupper

Sättet att formulera målen för folkhälsoområdet varierar mellan olika landsting och sjukvårdsområden. På vissa håll har landstinget formulerat mål för samarbetet tillsammans med kommunen, främst på den operativa nivån men

ibland även övergripande mål för folkhälsoarbetet. Till denna positiva bild hör att samarbetet fungerar även på den politiska nivån mellan kommun och landsting. På andra håll har kommunen tagit fram målen helt utan medverkan från landstinget.

Målgruppen för samarbetet inom ramen för storstadssatsningen är de boende i de utsatta områdena. Detta stämmer väl överens med landstingets uppgift att prioriterade de svaga i samhället, menar man från vissa landsting och sjukvårdsområden. Andra hävdar att landstinget inte kan göra enskilda insatser inom ett enskilt område, eftersom man har ansvar för folkhälsan hos hela befolkningen. Inom familjecentralerna är den övergripande målgruppen, barn och familjer, gemensam för alla de inblandade aktörerna och följaktligen inget problem.

### **7.5.3 Former och innehåll**

Flera, men inte alla landsting och sjukvårdsområden, menar att samverkan är en del av uppdraget. Man sitter med i olika samverkansgrupper med bland andra kommunen, arbetsförmedlingen och försäkringskassan. Det kan dock vara svårt att skilja ut den del av samverkan som ingår i storstadssatsningen.

Bakgrunden till samverkan är samverkanspropositionen från 1996 och policydokument om samverkan kring aktiv rehabilitering.<sup>82</sup> Genom att kommunen fått storstadspengar har möjligheterna till att skapa insatser ökat, men önskemål finns om att försäkringskassan och landstinget också ska få ta del av storstadspengarna.

Förekomsten av formella samverkansavtal varierar. Där avtal inte finns anser många intervjupersoner att sådana skulle underlätta för alla parter att delta i samverkan.

Att minska höga ohälsotal är ett långsiktigt arbete, menar flera intervjuade. Därför är kortsiktig tilldelning av pengar och projektberoende inte bra. Kommunerna kommer att tvingas till prioriteringar för att behålla samarbetsprojekt. Flera landsting och sjukvårdsområden framhåller att familjecentraler är viktiga att prioritera, även om planer för den framtida verksamheten utan storstadspengar inte alltid finns.

---

<sup>82</sup> Prop 1996/97:63.

#### 7.5.4 Bedömning av samarbetet

Vi har valt att tillämpa vår samsarbetsmodell på samsarbete på operativ nivå, främst familjecentraler. Detta samsarbete liknar till vissa delar det samsarbete som har utvecklats inom sysselsättningsområdet. Det finns också exempel på att samsarbetet omfattar båda målområdena.<sup>83</sup> Vi har genom intervjustudien även fått en bild av samsarbetet på ledningsnivå inom folkhälsoområdet. Variationen mellan kommunerna gör det dock svårt att generalisera detta samsarbete i en modell. Den slutsats vi ändå drar är att samsarbetet inom folkhälsoområdet inte har utvecklats lika långt som inom sysselsättningsområdet. Som tidigare används indikatorer på samverkan för att motivera kategoriseringen av samsarbetet.

Insatserna inom folkhälsoområdet är i huvudsak *individriktade*.

Samlokalisering utgör en *plattform* för samsarbetet. Aktörerna har *gemensamma målgrupper*. Gemensam *kompetensutveckling* förekommer. Samsarbetet bedrivs *flexibelt*, dvs. med utgångspunkt i lokala förutsättningar.

Flera av indikatorerna för en fungerande samverkan, t.ex. gemensamma mål och samverkansavtal, saknas dock oftast när det gäller folkhälsa. Det finns också strikta gränser mellan parternas olika ansvar och uppgifter. I många kommuner förekommer inte samsarbete annat än på handläggarnivån. Detta gör att samsarbetet stannar vid den enskilda individen och har svårt att utvecklas längre.

Sammantaget kategoriserar Statskontoret därför samsarbetet inom folkhälsoområdet som *samordning*, parterna kommunicerar för att undvika störningar och förstärka effekterna av varandras åtgärder. Jämfört med samordningen inom trygghetsområdet har man dock kommit längre. Bland annat förekommer samlokalisering, vilket möjliggör ett mycket nära samsarbete kring individen.

### 7.6 Samarbetet inom storstadssatsningen – en sammanfattande bedömning

Statskontorets genomgång visar att det finns skillnader i hur samsarbetet har utvecklats inom olika områden av storstadssatsningen. En förklaring till detta är att satsningen som sådan är tvärssektoriell och därmed inkluderar många olika offentliga aktörer. Det är därför svårt att lyfta fram några generella slutsatser. Statskontorets genomgång visar att samsarbetet har utvecklats olika långt inom olika målområden. Att man finner dessa skillnader kan förklaras av att aktörerna har olika förutsättningar för sitt deltagande i

---

<sup>83</sup> Se t.ex. beskrivningen av projektet internationella folkhälsoinformatörer i kap 5.



samarbete. Aktörernas uppdrag, ansvar och regelverk påverkar hur långt samarbetet kan utvecklas. Olika målområden har också olika behov av samarbete. Inom sysselsättningsområdet krävs insatser från olika aktörer för att individen ska kunna gå från samhällsförsörjning till egenförsörjning. I denna process förändras individens behov av insatser över tiden. Detta gör att konkreta frågor gällande ansvarsfördelningen för insatser måste lösas, vilket i sin tur ger ett behov av mer utvecklat samarbete. I övriga målområden finns inte samma behov bl.a. för att parterna arbetar parallellt och ansvarsfördelningen för målgruppen inte ändras över tiden.

Jämfört med andra samverkansförsök förefaller storstadssatsningens samarbete ha mest gemensamt med samarbetet inom FRISAM. I grunden bygger samarbetet i båda verksamheterna på frivillighet från de offentliga aktörerna. Det förutsättningar som har funnits för offentlig samverkan inom FRISAM är i hög grad giltiga även inom storstadssatsningen. Samverkan inom FRISAM handlar i hög grad om att de offentliga aktörerna kompletterar och samordnar sina resurser inom givna ramar, snarare än att gränser och ansvarsfördelning förändras. En skillnad mot FRISAM är att i storstadssatsningen har en aktör, kommunen, fått särskilda resurser för utveckling av samarbete. I FRISAM ska alla aktörer utveckla samarbetet med befintliga resurser. Denna skillnad har sannolikt lett till att man inom storstadssatsningen skapat särskilda samarbetsprojekt i en större omfattning än inom FRISAM. En intressant fråga är då om utgångspunkten att arbeta med befintliga resurser i FRISAM har lett till att samarbetet där är mer integrerat än i storstadsarbetet. Förbättrar i så fall denna integrering möjligheterna att bedriva långsiktigt samarbete? Dessa frågor kan vi dock inte besvara inom ramen för vårt uppdrag.

I förhållande till samarbetet inom SOCSAM bedömer vi att samarbetet inom storstadssatsningen är mindre utvecklat. Det faktum att det inom SOCSAM finns ett utrymme att skapa gemensamma resurser och gemensamma beslutsorgan ger bättre förutsättningar att påverka ansvarsfördelning och arbetsuppgifter. Gemensamma resurser och delat ansvar anses också öka aktörernas engagemang. Många intervjupersoner framhåller de särskilda förutsättningar som gäller för SOCSAM som något som skulle kunna fördjupa samarbetet även inom storstadssatsningen.

Jämfört med samarbetet i medborgarkontoren menar vi att samarbetet inom storstadssatsningen har utvecklats längre. I medborgarkontoren handlar det faktiska arbetet mycket om att göra de offentliga aktörerna mer lättillgängliga för medborgarna. Detta kan förklaras av vilka uppgifter som har lagts på medborgarkontoren. Om huvudsyftet är att ge en allmän service är det svårt att motivera varför aktörerna ska utveckla ett omfattande samarbete.



## 8 Hinder för långsiktig samverkan

### 8.1 Olika slags hinder

I kapitel 3 redovisas bl.a. olika hinder för samverkan som lyfts fram i tidigare utvärderingar. Flera av dessa är även giltiga för samarbetet inom storstadssatsningen. I vår genomgång av hinder för långsiktig samverkan mellan offentliga aktörer har vi valt att göra följande indelning:

- i. *Lagar och regler* – finns det något i exempelvis aktörernas regelverk som gör att samverkan förhindras?
- ii. *Organisatoriska* – finns det något i de administrativa systemen som försvårar eller förhindrar samverkan? Hur ser uppdragen ut? Kan centralstyrning försvåra för samarbetet?
- iii. *Kultur och attityd* – finns det något i inställningen hos ledning och övrig personal som kan försvåra samverkan?
- iv. *Ekonomiska* – finns det tillräckligt med resurser för att samverkan ska kunna komma tillstånd?

Olika slags hinder måste hanteras på olika nivåer. Exempelvis är hinder som har att göra med attityder svåra att åtgärda på central nivå, medan hinder i form av lagar och regler måste hanteras på högsta nivå.

Denna genomgång behandlar de hinder som påverkar möjligheterna till samarbete mellan offentliga aktörer. Hinder som främst rör samarbetsparternas interna arbete har vi därför inte valt att lyfta fram här.

### 8.2 Hinder i form av lagstiftning och regelverk

Juridiska hinder och hinder i form av regelverk har uppmärksammats i flera utredningar och utvärderingar av offentlig samverkan. I kapitel 3 har vi sammanställt slutsatser om olika typer av hinder för offentlig samverkan.

En sammanfattande slutsats från dessa utvärderingar är att det är svårt att peka på tydliga hinder i form av lagstiftning. I viss mån har tidigare uppmärksammade hinder tagits bort genom förändringar i lagstiftningar och regelverk. En milstolpe i arbetet att förbättra möjligheterna till offentlig samverkan var regeringens proposition ”Samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration, m.m.”.<sup>84</sup> I och med denna proposition

---

<sup>84</sup> Prop. 1996/97:63.

gavs de offentliga aktörerna större möjligheter att på egen hand initiera och driva samverkansarbete. De riktlinjer för offentlig samverkan som lades fast i propositionen är fortfarande giltiga, både inom storstadsarbetet och inom övrigt samverkansarbete.

## 8.2.1 Sekretesslagstiftningen

En lag som tidigare har uppmärksammats av bl.a. Storstadskommittén som ett hinder för offentlig samverkan är sekretesslagstiftningen. Sekretesslagstiftningen berör framför allt samarbete inom målområdena sysselsättning, folkhälsa samt trygghet och trivsel.

### **Skriftliga medgivanden häver sekretessen**

Statskontorets intervjuer visar att aktörerna löser problemet med sekretess genom att låta individen ge ett skriftligt medgivande till samarbete. Det personliga medgivandet har blivit en självklar del i arbetet. Enligt intervjupersonerna är det sällsynt att en person inte vill acceptera samverkan. Det man kan fråga sig är vilka egentliga möjligheter den enskilda individen har att neka till informationsutbyte. Statskontoret har fått intrycket att även om det skriftliga medgivandet är frivilligt, åtföljs det inte sällan av påpekanden om att handläggningen kan försenas utan medgivande. Personer i ett utsatt läge och med bristande kunskaper om sina rättigheter kan uppfatta det skriftliga medgivandet som obligatoriskt. Medgivande till informationsutbyte använt på fel sätt kan försvaga redan svaga individers ställning gentemot de offentliga aktörerna.

Statskontoret anser därför att det är av stor vikt att alla uppmaningar till individen att göra medgivanden som kan inkräkta på den personliga integriteten åtföljs av tydlig information om rättigheter och möjligheter att neka.

Sekretesslagstiftningen har även betydelse för samarbetet mellan polis och socialtjänst. Detta samarbete handlar i första hand om att sprida information mellan aktörerna. Socialtjänsten omfattas av restriktivare regler för vilken information som de kan sprida vidare. Detta anses leda till att samverkan försvåras. ”Alla vet vem man talar om, men ingen får säga namnen.” Även inom detta område finns möjligheten till personliga medgivande till samverkan. Denna möjlighet förefaller utnyttjas endast i begränsad omfattning.

Statskontoret har inte uppfattat att sekretesslagstiftningen utgör något stort hinder för samarbete mellan polis och socialtjänst. Att sekretess uppfattas som ett hinder kan till viss del sannolikt förklaras av skillnader i kultur mellan polis och socialtjänst. Ökat informationsutbyte mellan socialtjänsten och polisen kan komma att inkräkta på den personliga integriteten. Statskontoret anser därför att det är viktigt att man noggrant ställer eventuella vinster av

en förändrad sekretesslagstiftning mot konsekvenserna av minskat skydd för den personliga integriteten.

### **Begränsad tillgång till administrativa system**

Sekretesslagsstiftningen anses fortfarande utgöra ett hinder på grund av att handläggare från olika myndigheter inte har rätt att hantera ärenden i samverkansparternas administrativa system. Detta gör att alla beslut måste bokföras av olika handläggare i respektive samverkansparts system. Detta innebär ett visst mått av dubbelarbete för de inblandade parterna.

För att samverkansparterna lättare ska komma åt uppgifter i AMV:s administrativa system har arbetsförmedlingarna möjlighet att deltidsanställa personal från samverkansparterna. På detta sätt kan personer få tillgång till två system. Detta förefaller dock vara en möjlighet som endast i begränsad omfattning har utnyttjats i samverkansprojekten.

Statskontoret har svårt att se att man på lokal nivå på egen hand kan lösa denna typ av hinder. För att motverka dubbelarbete genom skilda administrativa system måste samordningen bli bättre mellan centralmyndigheterna. Det finns lokala försök med att bygga upp särskilda administrativa system för samarbetet. Dessa försök må vara lovvärda, men de riskerar att skapa ytterligare administrativa nivåer snarare än att lösa de faktiska problemen.

## **8.2.2 Regelverk för ekonomiska stöd till individen**

Det hinder som har presenterats ovan rör i första hand samverkansorganisationernas förhållande till varandra. Att t.ex. sekretesslagstiftningen försvårar det administrativa arbetet behöver inte drabba den enskilda individen. Där emot finns det ett antal faktorer som kan drabba individen om aktörerna inte lyckas lösa detta genom samverkan. Detta är en problematik som uppkommer genom att det finns flera olika ekonomiska skyddsnet och tre olika huvudaktörer som ska hantera dessa.

Riksrevisionsverket har i sin effektivitetsrevision konstaterat att regelverken för arbetslöshetsförsäkring, socialförsäkring och studiestöd är krångliga och svåra att tillämpa.<sup>85</sup> Detta underlättar knappast för samverkan mellan offentliga aktörer. Hindren som finns är både i form av det formella regelverket men också i den praxis som tillämpas.

### **Skarpa gränser mellan olika stödsystem ett hinder**

Samverkan om svaga grupper handlar i hög grad om att klargöra gränser mellan olika aktörers ansvar för individen. Som redovisas i kapitel 2 har

---

<sup>85</sup> RRV (2002)

aktörerna olika ansvar och regler för respektive stöd. Nivåerna i arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och den allmänna försäkringen styrs av flera faktorer, bl.a. individens förmåga att ta ett arbete.

Skilda ansvarsområden kan enligt intervjupersonerna leda till att aktörerna bedömer individens förutsättningar på olika sätt. Från de kommunala företrädarna framförs det kritik mot att arbetsförmedlingen har en allt för snäv syn på vilka som uppfyller arbetsmarknadens krav, dvs. är anställbar. Arbetsförmedlingens personal hävdar att de kommunala företrädarna inte riktigt kan bedöma vilken kompetens som krävs på arbetsmarknaden. Inskrivna personer som inte bedöms vara anställbara får inte ta del av de arbetsmarknadspolitiska programmen.

För att aktörerna effektivt ska kunna samarbeta kring enskilda individer krävs en viss flexibilitet i stödsystemen. Intervjupersonerna vittnar om att det finns en sådan flexibilitet mellan socialtjänst och arbetsförmedling. Detta beror på att begreppet anställbar inte är reglerat. Vem som är anställbar är en individuell bedömning som måste göras av den enskilda handläggaren. Detta gör att handläggare från socialtjänst och arbetsförmedling har ett visst utrymme att enas om gemensamma bedömningar. Denna möjlighet underlättar samarbetet.

Enligt intervjupersonerna finns inte samma utrymme i relationen mellan försäkringskassan och socialtjänsten. Socialförsäkringsskyddet består av två delar där grundnivån beror på bosättningen och den andra delen beror på inkomst av arbete.<sup>86</sup> Dessa gränser är satta på ett sådant sätt att det inte kan påverkas genom lokal samverkan. Antingen omfattas man av försäkringen eller inte. Detta styr i sin tur vad försäkringskassan har att erbjuda individen i samverkan. Om den inkomstberoende delen i försäkringen saknas så anser sig försäkringskassan inte ha mycket att erbjuda den enskilda individen.

Olika ansvar ger också olika syn på individens möjligheter att delta på arbetsmarknaden. Detta beskrivs som ett hinder för samverkan mellan försäkringskassa och arbetsförmedling. Försäkringskassan använder sig av begreppet arbetsförmåga och arbetsförmedlingen av begreppet anställbarhet. Försäkringskassans gör en medicinsk bedömning där sociala faktorer inte ska vägas in. Arbetsförmedlingen gör en bedömning av individens möjligheter på arbetsmarknaden. En individ som av försäkringskassan anses vara arbetsförmögen kan av arbetsförmedlingen bedömas vara omöjlig att anställa. Detta kan leda till att den enskilda individen hamnar mellan de två stödsystemen.

Ett annat gränsdragningsproblem mellan arbetsförmedlingen och försäkringskassan gäller ansvaret för rehabilitering av sjukskrivna. Formellt har

---

<sup>86</sup> Se 3 kap. Socialförsäkringsskyddet i Socialförsäkringslagen (1999:799)

försäkringskassan enbart ansvar för medicinsk rehabilitering och arbetsförmedlingen har ansvar för rehabilitering till arbete. Det har startats försöksverksamhet i fem områden i landet för att utveckla arbetsmodeller som kan hantera denna problematik.<sup>87</sup>

Statskontoret anser att man inte kan bortse från konstruktionen av befintliga regelverk när man bedömer möjligheterna till samarbete. Skarpa gränser som inte kan påverkas i lokal samverkan utgör hinder för samverkan kring enskilda individer. Det faktum att stödsystemen är komplexa och svåröverskådliga främjar inte heller samverkan. Å andra sidan är det svårt att peka på konkreta hinder som helt omöjliggör samverkan mellan offentliga aktörerna. Statskontorets intervjuer visar att offentliga aktörer faktiskt kan samverka kring olika frågor. Samtidigt är det svårt att uppskatta hur mycket lättare det skulle kunna bli med omfattande förändringar i de offentliga stödsystemen. Ett säkert svar på denna fråga kräver ett mer omfattande uppdrag än som här har varit fallet.

Statskontoret uppfattar att det i dag finns en viss flexibilitet i regelverket kring arbetslösa som gynnar möjligheterna till samarbete mellan socialtjänst och arbetsförmedling.

### **8.2.3 Statskontorets slutsatser om hinder i form av lagar och regler**

- ✓ Sekretesslagstiftningen utgör inte i dag något hinder för samverkan om individer. Personliga medgivanden ger aktörerna möjlighet att utbyta information om individen. Sekretesslagsstiftningen anses dock fortfarande utgöra ett hinder p.g.a. att handläggare från olika myndigheter inte har rätt att hantera ärenden i samverkansparternas administrativa system. Statskontoret anser att detta är en problematik som inte kan lösas på lokal nivå.
- ✓ Skarpa gränser mellan samhällets olika stödsystem försvårar samverkan om individen. Statskontoret uppfattar att det ändå finns en viss flexibilitet gällande regelverket kring arbetslösa vilket gynnar samverkan mellan arbetsförmedling och socialtjänst.

---

<sup>87</sup> Socialdepartementet (2001).

## 8.3 Organisatoriska hinder för samverkan

### 8.3.1 Administrativa system och arbetsförmedlingens ryckighet

De statliga aktörernas budgetregler kritiseras av många intervjupersoner. De anses vara alltför rigida. Företrädare för AMV efterlyser större möjligheter att flytta medel mellan olika utgiftsposter. I dag är det inte möjligt att om-disponera medel mellan s.k. åtgärdsmedel och förvaltningsmedel. Detta förhållande minskar möjligheterna till lokala anpassningar av verksamheten. Denna problematik lyftes också fram i Storstadskommitténs genomgång av hinder för samverkan.<sup>88</sup>

Kommunernas företrädare anser ofta att arbetsförmedlingen inte är en pålitlig samarbetspart. Denna kritik utgår främst från arbetsförmedlingens ovilja att göra långsiktiga åtaganden i samarbetsprojekt. Arbetsförmedlingens ståndpunkt är att i och med att man har budgetperioder på ett år och direktiven regelbundet förändras så är det svårt att göra åtaganden som sträcker sig längre än ett år. Detta är också en konsekvens av att arbetsmarknadspolitiken är direkt beroende av förändringar i konjunkturen och de politiska beslut som följer av dessa. Att ha budgetperioder på ett år är på intet vis unikt för AMV, utan detta gäller i princip alla offentliga aktörer.

I ett lokalt samarbete har man svårt att påverka nationell politik och konjunkturförändringar. Detta innebär att så länge arbetsmarknadspolitiken påverkas av förändringar i konjunkturen, måste aktörerna lära sig hantera denna ryckighet i ett lokalt samarbete. Information och gott samarbetsklimat gör inte att ryckigheten försvinner, men dess negativa påverkan på samverkan bör minska.

### 8.3.2 Styrning och mål

Styrningen av arbetet inom samverkansorganisationerna kan utgöra ett hinder för att utveckla lokal samverkan. Utvecklad lokal samverkan kräver att det finns ett utrymme för aktörerna att anpassa sig till lokala förutsättningar. Utan ett tydligt mandat har aktörerna svårt att utveckla lokala lösningar. I organisationer med detaljerad centralstyrning minskar möjligheterna till lokala lösningar.

Centralstyrningen beskrivs som ett hinder främst inom sysselsättningsområdet. Den gäller framför allt AMV. Problematiken är inte lika tydlig hos övriga offentliga aktörer. Försäkringskassorna anses ha en stark regional

---

<sup>88</sup> SOU 1995:42.



organisation, som gör det lättare att förankra lokal samverkan. Samtidigt är försäkringskassan styrd av ett regelverk som inte kan påverkas på regional och lokal nivå.

Inom trygghetsområdet är Rikspolisstyrelsens möjligheter till styrning begränsade. Länspolismyndigheterna är egna myndigheter och styr arbetet i regionen.

Inom utbildningsområdet är det främst kommunerna som är huvudman. Samverkan inom detta målområde har inte ett sådant innehåll att det påverkas av styrning från högre nivå än kommun eller andra regionala aktörer.

Att döma av intervjupersonerna finns det i allmänhet inte några direkta målkonflikter mellan aktörerna inom de flesta målområdena. Det område där intervjupersonerna anser att det finns vissa målkonflikter är inom sysselsättningsområdet.

### **Sysselsättning**

AMV kritiserar både internt och externt för den detaljerade styrningen, vilken försvårar lokal anpassning. Konkret är det två riksövergripande mål som lyfts fram som de främsta hindren för lokal samverkan.

#### ***4-procentsmålet***

Regeringens tidigare 4-procentsmål för den öppna arbetslösheten är ett konkret exempel på hur centrala målsättningar kan försvåra för lokal samverkan. Detta är också ett mål som har uppmärksammats av Integrationsverket i sin slutrapport från det nationella utvärderingsuppdraget. Integrationsverket anser att detta mål ledde till motstridiga mål på lokal och nationell nivå. Arbetsförmedlingarna skulle prioritera olika grupper beroende på om det var de lokala eller nationella målen som skulle styra.<sup>89</sup>

När 4-procentsmålet skulle uppnås under hösten 2000 fick detta till följd att arbetsförmedlingarna blev tilldelade mer pengar för åtgärder. De enskilda arbetsförmedlingarna blev uppmanade att placera så många som möjligt i åtgärd, för att på detta sätt minska den öppna arbetslösheten. För de enskilda samverkansprojekten fick denna plötsliga anslagsökning och tydliga resultatkrav till följd att man ofta fick frångå lokala mål och arbetsätt. När en så tung samverkanpart frångår det överenskomna arbetsättet, utsätts den samverkan som upprättats för påfrestningar.

Det råder dock en viss oenighet bland intervjupersonerna om 4-procentsmålets negativa påverkan på samverkan. Några anser att det bara har varit positivt med ökad tilldelning av resurser. Det är samtidigt viktigt att informera sina samverkanspartner om de förändrade villkoren. Samverkan som

---

<sup>89</sup> Integrationsverket (2002), sid. 142.

bygger på förtroende mellan parterna måste kunna hantera att de olika aktörerna har olika villkor för sin medverkan.

### **70/90-målet**

Det andra konkreta exemplet på centrala mål som kan försvåra för samverkan är resultatkraven på arbetsmarknadsutbildningar. Målet är i dag att minst 70 procent av deltagarna ska ha fått arbete 90 dagar efter avslutad arbetsmarknadsutbildning.<sup>90</sup> Kritiken riktar sig inte mot målet som sådant utan mot de konsekvenser som det får för samverkan om storstadssatsningens målgrupper. Denna målsättning har lett till att kraven på de personer som ska få genomgå en arbetsmarknadsutbildning är mycket höga. I den praxis som arbetsförmedlingen i dag arbetar efter blir ingen antagen om man inte med stor säkerhet vet att det finns ett arbete efter utbildningen. Därför är det viktigt att arbetsförmedlingarna först bedömer arbetsgivarnas reella behov innan man anordnar utbildningar. Detta anses minska de svagaste gruppernas möjligheter att ta del av arbetsmarknadsutbildningarna, då de har bedömts ha för små möjligheter att få arbete efteråt.

Samtidigt kan denna kritik ifrågasättas då det inte är önskvärt för någon att placera arbetssökande i åtgärder som inte ger arbete. Målsättningen med arbetsmarknadsutbildningen är inte heller att stärka de svagaste grupperna. Det är därför viktigt att förberedande insatser används på ett sådant sätt att även de svaga grupperna på sikt ska kunna ta del av denna typ av utbildningar.

### **Trygghet och trivsel**

Polisens organisation och styrning påverkar förutsättningarna för samverkan inom målområdet Trygghet och trivsel. Polisområdena kan till viss del själva välja hur de organiserar sitt arbete, vilket ger varierande förutsättningar för samverkan i t.ex. de lokala brottsförebyggande råden. Hur man organiserar arbetet beror bl.a. på polisens attityder till lokalt brottsförebyggande arbete. Att döma av intervjupersonerna förefaller detta arbete i dag till stor del vara beroende av eldsjälarna.

För polisens deltagande i samverkansaktiviteter har länsmyndigheterna det största ansvaret. Det är där som det avgörs hur resurserna ska fördelas mellan olika bostadsområden. I vår intervjustudie hävdar såväl poliser som kommunala representanter att närpoliser med tillräckliga resurser är en förutsättning för en fungerande samverkan om lokalt brottsförebyggande arbete.

Det är emellertid viktigt att påpeka att det brottsförebyggande arbetet som sådant inte alls behöver vara helt beroende av polisens medverkan. Polisen har en viktig roll att fylla genom att legitimera arbetet och bidra med infor-

---

<sup>90</sup> Regeringskansliet (2001a).

mation. Men kärnan i det brottsförebyggande arbetet är ändå att mobilisera alla aktörer som kan arbeta för att brottsligheten minskar. Detta bör kunna göras även utan att polisen är den främsta drivande aktören.

### **Avsaknad av mål**

Företrädare för framför allt de statliga aktörerna framhåller ofta att ett hinder är avsaknaden av mål för den egna myndigheten när det gäller storstads-satsningen. De hävdar att det är svårt att prioritera samverkan inom denna satsning framför den ordinarie verksamheten. Detta är också ett av AMV:s huvudargument till varför deras deltagande i samarbete är beroende av öronmärkta medel.

### **8.3.3 Omorganisationer kan hota långsiktigheten**

Omorganisationer utgör ett hot mot långsiktigheten i de samverkansstrukturer som har byggts upp. Efter omfattande omorganisationer tar det ofta tid att bygga upp de personliga nätverk som samverkan till stor del är beroende av. För att säkerställa att den etablerade samverkan inte ska raderas av organisationsförändringar krävs bättre förankring och information till samverkansparterna.

### **8.3.4 Skilda organisationsstrukturer ger olika förutsättningar**

En faktor som har betydelse för samarbetet är att organisationsstrukturen skiljer sig åt mellan kommunerna och de statliga aktörerna. Den kommunala strukturen är i allmänhet hierarkiskt uppbyggd med fler nivåer än inom de statliga organisationerna. När samverkan ska ske på många olika nivåer saknar ofta de statliga organisationerna tjänstemän på flera av dessa nivåer. Detta anser många av intervjupersonerna försvåra samverkan. Ur det kommunala perspektivet sker inte alltid samarbetet med rätt person, dvs. den som har ansvar och beslutanderätt över det som avhandlas. Ur det statliga perspektivet innebär detta att nyckelpersoner får medverka i många olika samarbetsorgan, där kopplingen till det egna ansvarsområdet inte alltid är tydligt.

Det framförs också kritik mot att samverkan på ledningsnivån ofta tar för lång tid och är innehållslös. Detta visar sig bl.a. i att övergripande samverkansgrupper antingen blir helt inaktiva eller träffas oregelbundet och med begränsad uppslutning.

### **Folkhälsoområdet**

Den ökade graden av privatisering av t.ex. vårdcentraler *kan* försvåra samverkan. Detta beror främst på svårigheterna att ändra i löpande avtal. Den

upphandlande aktören, dvs. landstinget/regionen, har svårt att kräva att privat vårdleverantör ska avsätta resurser till samverkansaktiviteter om detta inte står inskrivet i avtalet.

### **8.3.5 Statskontorets slutsatser om organisatoriska hinder**

- ✓ Kvantitativa mål satta på central nivå kan utgöra hinder för lokal samverkan. Målkonflikter kan uppstå mellan lokala och centrala mål.
- ✓ Plötsliga förändringar i direktiv och målsättningar kan utgöra hinder för långsiktig samverkan då villkoren för samarbetet påverkas.
- ✓ Omorganisationer kan utgöra ett hinder för långsiktig samverkan då etablerade samverkansstrukturer riskerar att brytas upp.

## **8.4 Kultur och attityder**

Kulturella faktorer, revirtänkande och intresse för samverkan påverkar möjligheterna att åstadkomma en långsiktig samverkan. Detta gäller för alla målområden och organisationer. Även om ambitionen i storstadssatsningen har varit att samverkan ska formaliseras för att minska personberoende, så framstår attityder hos den enskilde individen fortfarande som en av de viktigaste faktorerna. Attityd och intresse är i många fall den främsta förklaringarna till framgångsrik samverkan.

De framgångsrika samverkansprojekt som Statskontoret har granskat kan ofta spåras till enskilda eller mindre grupper av individer. Exempelvis kan samverkan med samma part fungera utmärkt i den ena stadsdelen och dåligt i den andra, beroende på personkemin mellan nyckelpersoner.

### **8.4.1 Individberoendet minskar med tiden**

Attityder till samverkan har också stor betydelse när aktörerna väljer de personer som ska bedriva samverkan i praktiken. Både kommunala och statliga företrädare vittnar om betydelsen av att välja ut handläggare och chefer som både vill och förstår nyttan av att samverka. Det förefaller emellertid som om individberoendet tenderar att minska ju längre samverkan har pågått. I de kommuner där samverkan har skett under en längre tid, har ofta graden av formalisering ökat. Detta gäller t.ex. Malmö, där man under flera år har arbetat med att bygga upp fungerande samsamarbetsstrukturer. Samarbete förefaller där vara väl förankrat och det har överlevt både omorganisationer och utbyte av nyckelpersoner.

## 8.4.2 Förändra attityder ett långsiktigt arbete

Kultur och attityder framstår som de kanske största hindren för att åstadkomma långsiktig samverkan. Samtidigt är dessa hinder svåra att få bort. De kan inte kommenderas bort från central nivå och inte heller lagstiftas bort. Dessa hinder måste främst hanteras på lokal och regional nivå av de aktörer som direkt berörs av samverkan. Det krävs ett långsiktigt arbete att förändra attityderna till samverkan hos dem som förväntas arbeta med det.

En framgångsfaktor i ett samarbete är förankring. Samverkansarbetet måste förankras på alla nivåer. Samverkan som bedrivs enbart på handläggarnivå kan leda till olikheter i hur enskilda individer bemöts, beroende på intresse och förmåga att samverka.

Deltagande i särskilda samarbetsprojekt kan leda till interna spänningar i den egna organisationen, då övrig personal uppfattar att vissa personalgrupper särbehandlas. Det faktum att den personal som deltar i samarbetsprojektet i allmänhet handlägger färre ärenden än i övrig verksamhet utgör ibland en nagel i ögat på övriga personalgrupper. Alla intervjupersoner är dock noga med att framhålla att för de enskilda handläggarna är medverkan i samarbetsprojekt inte på något vis mindre arbetsamt än de normala arbetsuppgifterna. Det är därför viktigt att samverkansarbete tydligt utpekats som något värdefullt. Belöningssystem är en framgångsfaktor som pekats ut i tidigare utvärderingar av samverkan.

Strävan bör också vara att i möjligaste mån integrera samverkan i det normala arbetssättet. Med detta perspektiv finns det en risk med att starta särskilda samverkansprojekt, i stället för att verka för samverkan inom befintliga strukturer. Om samverkan införlivas i den ordinarie verksamheten ökar förutsättningarna för en långsiktig samverkan.

## 8.4.3 Statskontorets slutsatser kring kultur- och attitydhinder

- ✓ Strävan i storstadssatsningen efter en högre grad av formalisering av samverkan är riktig. Alla aktörer bör se över redskapen för styrning och arbetsledning – så att de ger bättre incitament för personalen på alla nivåer att delta i samverkan. Viktiga faktorer är här förankring, belöning och långsiktighet.

## 8.5 Ekonomiska hinder

Ekonomiska faktorer har haft stor betydelse för hur samverkan har utvecklats inom alla målområden. En av tankarna i storstadssatsningen är att sär-

särskilda medel inledningsvis ska fungera som en katalysator för utvecklingen av samverkan. Medlen ska ge utrymme för att pröva och utveckla nya arbetsmetoder, som sedan ska kunna permanentas inom ordinarie budget. Avsikten har inte varit att de särskilda storstadspengarna ska vara ett permanent stöd.

De särskilda storstadspengarna i sig har varit en bidragande faktor till att samverkan har utvecklats. Storstadspengarna har både bidragit till att befintlig samverkan har kunna fortsätta och utvecklas. Likaså har medlen bidragit till att samverkansaktiviteter över huvud taget har startats. De statliga bidragen har både finansierat och legitimerat samverkan. Tillgången på ekonomiska resurser uppfattas ha stor betydelse för att åstadkomma samverkan.

Samtidigt utgör ett stort beroende av särskilda ekonomiska resurser ett hinder för långsiktig samverkan. Om inte samverkansaktiviteterna på sikt övergår till en finansiering via ordinarie budget riskerar samverkan att avbrytas så snart de särskilda resurserna tar slut.

### **Särskilda medel för samverkan efterfrågas**

Behoven av särskilda resurser till samverkan förefaller skilja sig mellan olika målområden och samverkansaktörer. Inom vissa områden är inte samverkan särskilt utvecklad, vilket gör behovet av särskilda medel begränsat. I andra exempel innebär samverkan snarare att den ordinarie verksamheten bedrivs parallellt mellan parterna. Ett tydligt exempel på sådan samverkan är familjecentralerna, där samverkan sker samlokaliserat men med tydliga gränser mellan aktörernas ansvarsområden. I denna form kan samverkan väl bedrivas inom ordinarie budget.

Den aktör som tydligast lyfter fram behovet av särskilda resurser till samverkan är AMV. Då avses de särskilda personalförstärkningsmedelen. Representanter för AMV på olika nivåer är eniga om att särskilda ekonomiska resurser är en förutsättning för att myndigheten ska kunna delta i samverkan av den typ som förekommer i storstadssatsningen. Representanter för AMV framhåller att ordinarie uppdrag och mål inte medger en prioritering på de målgrupper som storstadssatsningen är inriktad mot. De extra resurserna ger ett ökat handlingsutrymme och en möjlighet att arbeta på andra villkor än de som anges av ordinarie uppdrag och mål. I praktiken innebär detta att de arbetssätt som man använder i allmänhet är mer personalintensiva, dvs. dyrare än ordinarie verksamhet.

Försäkringskassan finansierar till största delen sin medverkan inom ordinarie budget. Om samverkan skulle öka i omfattning, skulle detta enligt intervjupersonerna sannolikt leda till att försäkringskassan efterfrågade ökade resurser för samverkan.

För kommunerna har de särskilda storstadsmedlen haft stor betydelse för att samverkansprojekt ska komma tillstånd. I storstadssatsningen ska kommunerna redovisa en motprestation motsvarande den statliga ekonomiska insatsen.<sup>91</sup> Integrationsverket pekar i sin slutrapport på att kommunerna i stor omfattning har tillgodoräknat sig redan befintliga eller planerade insatser som motprestation. Endast i begränsad omfattning har de tillfört nya medel inom storstadssatsningen.<sup>92</sup>

### **Överlever samverkan utan särskilda medel?**

I dag råder det fortfarande viss osäkerhet om långsiktigheten i den samverkan som har etablerats. Enigheten bland alla parter är för det mesta stor om att den verksamhet som har bedrivits har varit värdefull – och därför bör den också fortsätta, med eller utan bidrag från staten. Samtidigt saknas i allmänhet planer eller beredskap för om statens bidrag skulle utebli. Om det finns planer så är det inte säkert att dessa är förankrade hos samverkansparterna. Det är därför svårt att i dag uttala sig om vad som kommer att hända om storstadssatsningen inte skulle få en fortsättning.

Det har till viss del utvecklats en ”projektkultur” i de kommuner som omfattas av satsningen. Det visar sig bl.a. genom att projektanställningar är vanliga. Tjänstemännen är vana vid att framtida finansiering är osäker. Tidigare satsningar, som Blommanpengarna och Nationellt exempel, har haft betydelse för att bygga upp denna projektkultur. En del av de projekt som har bedrivits inom olika målområden har kunnat utvecklas under flera år utan att nyttan har behövts vägas mot ordinarie verksamhet. Det är först efter en sådan vägning som man med säkerhet kan uttala sig om de statliga medlens betydelse för att åstadkomma bestående samverkan.

### **Bristande resultatuppföljning ett hot mot långsiktig samverkan**

Inom storstadssatsningen finns höga ambitioner att utvärdera de verksamheter som har bedrivits. Dels har man gjort övergripande nationella utvärderingar inom flera områden, dels har de enskilda kommunerna anlitat egna utvärderare. Förutom dessa lokala utvärderingar genomför projekten självutvärderingar.

Endast en mindre del av utvärderingarna har hittills redovisats. Detta kan delvis förklaras av att storstadsarbetet i flera av kommunerna ännu inte har pågått så länge att man tydligt ska kunna identifiera effekter. Ett annat problem är eftersläpningen i den officiella statistiken över utvecklingen i storstadssatsningens områden. Detta är också en problematik som Integrationsverket pekar på i sin utvärdering.

Utvärderingar av storstadssatsningens effekter är av stor betydelse när omprioriteringar ska göras inom de ordinarie verksamheterna till förmån för

---

<sup>91</sup> Prop. 1997/98:165, sid 77.

<sup>92</sup> Integrationsverket (2002), sid 99.

nya arbetssätt. Det är därför av stor vikt att enskilda projekt utvärderas på ett sådant sätt att projekten kan ställas mot andra projekt och ordinarie arbetssätt. Utan utvärdering finns risken samverkan förblir projekt, som inte prioriteras i förhållande till den ordinarie verksamheten.

### **8.5.1 Statskontorets slutsatser om ekonomiska hinder**

- ✓ De särskilda storstadsmedlen uppges ha haft stor betydelse för att samverkansprojekt ska komma till stånd. Samtidigt utgör beroendet av storstadsmedlen ett hinder för långsiktig samverkan. Statskontorets studie ger inte underlag för att bedöma om samverkan kommer att fortsätta även utan särskilda medel.
- ✓ Behovet av särskilda resurser för samverkan varierar hos parterna. Den aktör som tydligast pekar på behovet av särskilda resurser är AMV. Företrädare för AMV lyfter fram de tillfälliga personalförstärkningsmedlen som avgörande för att de ska kunna delta i samverkan inom storstadsarbetet.
- ✓ Hittills har det förekommit ett för utbrett projekttänkande inom storstadssatsningen. Ofta saknas planer för hur den metodutveckling som skapats i storstadsprojekten ska kunna föras in i den ordinarie verksamheten.
- ✓ Den höga ambitionen som har satts upp för utvärdering av storstadssatsningen måste fullföljas. Avsaknad av värdering av vinsterna av samverkan kan motverka permanentning. Utvärderingarna bör göras på ett sådant sätt att resultat och effekter av samverkansprojekten i storstadssatsningen blir jämförbara med andra liknande insatser, både projekt och ordinarie verksamhet.

## **8.6 Storstadssatsningens upplägg – hinder för samverkan?**

### **8.6.1 Ansvarsfördelning i de lokala utvecklingsavtalen**

Utformningen av storstadspolitiken lägger ett stort ansvar på de enskilda kommunerna. Det är kommunerna och staten som tecknar de lokala utvecklingsavtalen. Det är också kommunerna som har ansvaret för att utforma lokala åtgärdsplaner och insatser anpassade till de enskilda bostadsområdena. Kommunerna är också mottagare till majoriteten av det statliga stödet.



Det statliga åtagandet i de lokala utvecklingsavtalen består av tre huvuddelar. Staten ska finansiera projekten, sprida information och erfarenheter och verka för att samverkan mellan kommunala och statliga organ kommer igång.

Staten har främst verkat för ökad samverkan genom att ge särskilda uppdrag till ett antal myndigheter som anses ha starkast koppling till storstadssatsningen. Vidare har storstadsdelegationen och dess kansli haft regelbundna kontakter med centralmyndigheterna, där behovet av samverkan inom storstadssatsningen har betonats. Centralmyndigheterna har sedan haft ett ansvar för att uppmana till samverkan inom respektive organisation. Centralaktörernas roll diskuterades i kapitel 6.

### **8.6.2 Obalans i ansvarsfördelningen**

Statskontorets genomgång visar att ansvaret för storstadssatsningen är ojämnt fördelat mellan kommunerna och de statliga aktörerna. Ansvarsfördelning kan anses vara naturlig, eftersom kommunerna har ansvaret för utvecklingen i de enskilda bostadsområdena. Samtidigt ifrågasätts om denna ansvarsfördelning är lämplig som utgångspunkt för samverkan. Redan i utvärderingen av Blommanssatsningen framförde Integrationsverket kritik mot en ansvarsfördelning, där största delen av ansvaret hamnade på kommunerna och där de statliga aktörernas medverkan byggde på frivillighet.<sup>93</sup> I storstadssatsningen har man valt samma ansvarsfördelning. Det har också framkommit viss kritik från övriga offentliga aktörer mot att kommunerna har dominerat arbetet. Kommunerna har inte alltid vänt sig till övriga offentliga parter för att säkerställa samverkan.

Till viss del kan den kommunala dominansen förklaras av storstadspolitikens mål att ha ett underifrånperspektiv. De boende ska själva ha inflytande över insatserna i storstadssatsningen. Ett underifrånperspektiv skulle kunna motverkas av att starka offentliga aktörer är med och styr innehållet i enskilda insatser. Samtidigt kan man hittills sätta flera frågetecken kring de boendes reella inflytande över insatsernas innehåll inom flera målområden.

### **8.6.3 Storstadssatsningens inriktning mot bostadsområden**

Storstadssatsningens inriktning mot vissa bostadsområden överensstämmer inte med arbetsförmedlingens och försäkringskassans områdesindelning. Enskilda bostadsområden anses ofta av dessa aktörer vara alltför små för att arbeta effektivt med. Det har också framförts kritik mot områdesavgräns-

---

<sup>93</sup> Integrationsverket (2000b).

ningen, eftersom den är problematisk ur rättvisesynpunkt. Flera av försäkringskassans representanter anser att deras uppdrag är att se till att alla medborgare har samma möjlighet att ta del av sina rättigheter. Därför har man svårt att ge särskilda förutsättningar för boende i ett visst bostadsområde. Representanter för arbetsförmedlingen uppger att det ibland är svårt att försvara varför arbetsökande från ett visst bostadsområde ska ha andra förutsättningar än personer med samma behov som bor någon annanstans.

I flera av kommunerna har man därför valt att inte begränsa målgruppen för de sysselsättningsinriktade projekten till enbart boende i bostadsområdena. Det är alltså möjligt för boende i närliggande områden att också delta i dessa projekt, under förutsättning att de kan anses ha legitima behov. Detta har också lett till att flera av de sysselsättningsinriktade projekten har börjat erbjuda platser mot betalning till andra stadsdelar eller kommuner.

#### **8.6.4 Konkurrens om resurser med annan samverkan**

Samverkan inom storstadssatsningen får i flera kommuner konkurrera om resurserna med andra samverkansaktiviteter. I många av kommunerna pågår parallellt med storstadsarbetet omfattande samarbete mellan offentliga aktörer. Det kan t.ex. vara samverkan inom FRISAM eller SOCSAM. När storstadsarbetet inte samordnas med övriga samverkansstrukturer, kan detta leda till att nyckelpersoner får ägna mycket tid åt att medverka i olika samverkansorgan. Detta kan i sin tur leda till ”samverkanströtthet”. Integreras storstadsarbetet i den samverkan som redan bedrivs, bör förutsättningarna för långsiktig samverkan förbättras.

### **8.7 Slutsatser om samverkan – storstadssatsningen i förhållande till andra satsningar och försök**

Många av de hinder som framkommit i tidigare utvärderingar av samverkan återkommer även i de samarbetsprojekt som Statskontoret har studerat.<sup>94</sup> I vissa fall är detta förståeligt, då hindren ofta ligger i attityder, intresse och organisationskultur. Hinder av detta slag är svåra att motverka på central nivå. De kan inte åtgärdas genom förändringar av direktiv och lagstiftning.

Samtidigt beror en del hinder för samverkan på att aktörerna har skilda ansvarsområden, komplexa regelverk och olika organisatorisk struktur. Det faktum att flera aktörer har ansvar för olika delar i de sociala skyddsneten försvårar för samverkan. Men det är just därför det är önskvärt att de offent-

---

<sup>94</sup> Se kapitel 3 om tidigare utvärderingar.

liga aktörerna samverkar i större omfattning. Samtidigt måste man ha realistiska förväntningar på vad som kan åstadkommas i lokal samverkan.

Att de konkreta hinder som kan lyftas i en sådan här genomgång ändå är relativt få beror på att det inte finns något som helt stoppar möjligheterna till samverkan. De exempel som presenteras i denna rapport visar att det faktiskt finns möjlighet för offentliga aktörer att samverka inom befintliga regelverk. Många av de hinder som har lyfts fram av intervjupersonerna är komplexa och rör detaljer i respektive aktörs regelverk. De stoppar inte samverkan, men de försvårar arbetet och är ibland till nackdel för individen.

I det följande avsnittet följer en kort sammanfattning av de hinder som har uppmärksammats av Statskontoret och i flera tidigare utvärderingar av samverkan. Slutsatser från här refererade utvärderingar återfinns även i kapitel 3.

### **8.7.1 Likartade slutsatser om samverkan**

Avsaknaden av gemensamma mål hos parterna försvårar samverkan. I Det framhålls i flera utvärderingar, bland andra den av FRISAM.<sup>95</sup> Detta är en uppfattning som Statskontoret delar. Gemensamma mål krävs för att samarbetet ska kunna utvecklas. Ansvaret att ta fram gemensamma mål ligger på de aktörer som ska samarbeta. Centrala och regionala aktörer har ett ansvar för att ge mandat och handlingsutrymme till lokalt samarbete.

I flera av utvärderingarna drar man slutsatsen att en för hård central styrning begränsar möjligheterna till lokala lösningar. Statskontoret har också mött detta problem men noterar även att det ibland fordras styrning från central och regional nivå för att se till att utsatta områden får tillräckliga resurser.

Lagstiftningen anses i de flesta tidigare utvärderingarna inte utgöra några större hinder mot samverkan. Statskontoret delar denna inställning men vill ändå framhålla att skarpa gränser och stor komplexitet i olika stödsystem kan försvåra samverkan kring individen. Lokala aktörer har både svårt att frigöra sig från dessa system och saknar dessutom möjligheter att påverka dem. För att motverka denna typ av hinder krävs ett ökat engagemang av de aktörer som har beslutanderätt över dessa system.

Att samarbetet måste vara förankrat hos alla parter är något som betonas bl.a. i SOCSAM-utvärderingen.<sup>96</sup> Statskontoret menar också att förankring är viktigt, särskilt för att säkerställa att samarbetet blir långsiktigt. I utvärderingen av Blommansatsningen menar Integrationsverket att ett hinder för

---

<sup>95</sup> Socialstyrelsen (2001c)

<sup>96</sup> RFV (2001).

samverkan var att kommunerna hade ensam ansvar för att finansiera och ta initiativ till insatser.<sup>97</sup> Integrationsverket gör en liknande bedömning när det gäller storstadssatsningen. Man menar att storstadspolitiken inte kan genomföras till fullo på grund av att övriga offentliga aktörer inte finns med när ansvarsfördelningen preciseras i de lokala utvecklingsavtalen.<sup>98</sup>

Statskontoret förordar att övriga offentliga aktörer tar större del i arbetet med områdesanalyser och formulering av mål för storstadsarbetet. Flera, men inte alla, kommuner uppger att det har förekommit samråd med LAN om det kompletterande erbjudandet i storstadssatsningen. Man har även diskuterat konkreta åtgärder med arbetsförmedlingen. Statskontoret menar att detta kan ses som ett steg i rätt riktning.

Integrationsverket pekar i sin utvärdering på att förutsättningarna för samverkan mellan kommuner och sektorsmyndigheter bör stärkas genom en tydligare styrning via regleringsbrev och ekonomiska incitament.<sup>99</sup> I Statskontorets intervjustudie har framkommit att centralmyndigheterna anser att särskilda uppdrag är en förutsättning för att man ska kunna prioritera speciella satsningar i storstadssatsningens områden. Samtidigt kan vi konstatera att sektorsmyndigheterna ofta redan deltar i mer eller mindre utvecklat samarbete på lokal och regional nivå i dessa områden.

Statskontoret menar att särskilda uppdrag i regleringsbrev kan vara värdefulla men att de måste hållas på en nivå som överensstämmer med de förutsättningar centralmyndigheten har att styra på regional och lokal nivå. Att ge centrala myndigheter uppdrag som kräver engagemang i lokalt arbete är sannolikt inte särskilt meningsfullt.

Om det kan visas att samverkan medför ekonomiska vinster för parterna, att det finns ekonomiska incitament, ökar detta självfallet viljan att samverka. Därför är det viktigt att det görs utvärderingar av samarbetsprojekten och att man kan ställa resultaten från dessa mot resultaten från ordinarie verksamheter.

---

<sup>97</sup> Integrationsverket (2001b).

<sup>98</sup> Integrationsverket (2002).

<sup>99</sup> Ibid.

## 9 Samarbete och förutsättningar för måluppfyllelse

I Statskontorets uppdrag har ingått att beröra hur samarbetet mellan offentliga aktörer har påverkat storstadssatsningens måluppfyllelse. Två av delarna i uppdraget har formulerats på följande sätt:

- En bedömning ska göras av i vilken grad samverkan har förbättrat förutsättningarna att uppnå såväl storstadspolitikens mål som samarbetsparternas verksamhetsmål.
- En bedömning ska göras av om samverkan har medfört att förutsättningarna har stärkts för att medborgarna ska kunna hävda sina rättigheter i kontakter med myndigheterna och för att deras inflytande och delaktighet i den kommunala demokratin ska öka.

Den första frågan rör måluppfyllelsen generellt inom storstadssatsningen och för samarbetsparterna. Den andra gäller delmålet för storstadssatsningen att öka det demokratiska deltagandet och delaktigheten. Bakom den formuleringen ligger en hypotes om att offentlig samverkan kan leda till förbättrade förutsättningar för att medborgaren:

- ska kunna hävda sina rättigheter
- bli mer delaktig i den kommunala demokratin

Man kan hantera dessa uppdrag på olika sätt. Ett sätt är att ta reda på om måluppfyllelsen är större med samverkan än utan samverkan. Det som krävs är då en resultatutvärdering av samverkan. Att mäta resultatet av samverkan har inte ingått i Statskontorets uppdrag. Detta skulle fordra en helt annan ansats som skulle tangera de uppdrag som Integrationsverket och de lokala utvärderarna har. Nedan görs ändå en kort beskrivning av Integrationsverkets arbete med att ta fram resultat från storstadssatsningen. Ett annat sätt är att utgå från hur samarbetet bedrivs. Har samarbetet lett till förändringar av arbetssätt och prioriteringar?

Den andra delen av uppdraget innebär en bedömning av om demokratimålet har påverkat arbetsmetoderna i de offentliga samarbetsprojekten.

### 9.1 Redovisade resultat

I Integrationsverkets nationella utvärdering har man inte kunnat identifiera direkta resultat av storstadssatsningen och än mindre resultat av samverkan. Detta beror främst på den eftersläpning som finns i den statistik som resul-

tatmätningen bygger på. Integrationsverket konstaterar att huvuddelen av den statistik de har haft tillgång till endast sträcker sig fram till år 2000. Detta, menar Integrationsverket, är en allt för kort tidsperiod för att kunna värdera eventuella förändringar i de indikatorer som man har använt. Det korta tidsperspektivet gör det svårt att isolera eventuella effekter av storstadssatsningen.<sup>100</sup>

Integrationsverket tar upp samverkan i demokratiprojekt i sin slutrapport från den nationella utvärderingen av storstadssatsningen.<sup>101</sup> I dessa projekt har samverkan försiggått mellan kommunen och boendegrupper i syfte att öka de boendes inflytande i den kommunala demokratin. Den offentliga samverkans betydelse för demokratimålen har inte behandlats.

Integrationsverkets slutsatser om demokratiarbetet är kritiska. De ger en bild av intensiva försök från kommunens sida att mobilisera de boende med generellt sett svaga resultat. Integrationsverket menar att det svaga deltagandet kan förklaras bl.a. med att deltagarna har varit projekttrötta och att kommunen inte satt upp klara mål för arbetet. De boendes delaktighet är inte heller kopplat till inflytande och makt. Integrationsverket ser också generella demokratiproblem som måste hanteras innan lokal direkt demokrati kan införas som ett komplement till den representativa demokratin. Problemen handlar om hur man uppnår representativitet hos deltagarna och hanterar lågt deltagande i val av boenderepresentanter.

## **9.2 Generell måluppfyllelse**

### **9.2.1 De intervjuade positiva till samverkan**

I Statskontorets intervjustudie anser de allra flesta intervjupersonerna att samarbete är positivt och leder till förbättrad måluppfyllelse, såväl för storstadssatsningen som för samarbetsparterna. Avsaknaden av resultatmätningar gör det dock svårt att verifiera dessa åsikter.

En viktig faktor är hur utvecklat samarbetet är. Som tidigare visats är samarbetet inte särskilt långt utvecklat inom vissa målområden. Inom dessa områden är därför de eventuella effekter som man kan påvisa svåra att härleda till samarbetet.

Det finns en rad omständigheter som kan antas göra att samverkan leder till förbättrade förutsättningarna att nå målen. Nedan beskrivs några av dem som särskilt framhållits i vår intervjustudie. De handlar om bättre samordning av insatser och breddade målgrupper.

---

<sup>100</sup> Ibid, sid. 135.

<sup>101</sup> Ibid, sid 108–120.

I en processutvärdering av Arbets- och utvecklingscentrum i Malmö pekas på att myndigheternas professionalitet ökar. Aktörerna kan helhjärtat ägna sig åt det egna området och på så sätt utveckla sina egna färdigheter. Samtidigt får man en klarare bild av de övriga parternas yrkesområden. Även i denna utvärdering är i stort sett alla tillfrågade överens om att samverkan innebär man bättre uppnår sina mål.<sup>102</sup>

### **9.2.2 Bättre samordning av insatser**

Det råder stor enighet bland intervjupersonerna om att samarbete har givit bättre samordning mellan olika aktörers insatser. Insatserna blir effektivare genom gemensam analys av problem, tydligare ansvarfördelning mellan aktörerna och samplanerade insatser. Ett konkret exempel på detta är, enligt intervjupersonerna, att övervältringen av kostnader mellan aktörerna har minskat. Innan man började samarbeta, var det inte ovanligt med aktiviteter som främst syftade till att bli av med försörjningsansvaret för enskilda individer. Motivet till detta beteende förefaller främst vara kommunernas strävan att minska antalet individer med försörjningsstöd.

Statskontoret har inte någon möjlighet att bedöma hur vanlig och omfattande denna typ av kostnadsövervältring har varit före storstadssatsningen. Det är ändå en stor del av intervjupersonerna från kommun och arbetsförmedling som med stor öppenhet har berättat om att detta förekommit. Intervjupersonerna är eniga om att ökat samarbete har lett till ett ändrat beteende. Detta borde leda till bättre genomförda och koordinerade insatser, vilket i sin tur talar för bättre förutsättningar att nå målen för alla aktörer.

### **9.2.3 Breddade målgrupper**

Ett utvecklat samarbete påverkar hur samverkansparterna agerar gentemot olika målgrupper. De utvecklade samarbetsprojekten har inneburit att flera aktörer involverats i arbetet med storstadssatsningens målgrupper. Parterna bidrar med resurser och olika slags kompetens. Att flera offentliga aktörer tar ett större ansvar för utsatta grupper bör kunna leda till att storstadspolitikens mål uppnås i högre grad.

Det tydligaste exemplet på detta är AMV:s breddade målgrupp i samarbetsprojekt. Det utvecklade samarbetet har inneburit att AMV har börjat rikta insatser mot svagare grupper. Dessa gruppers möjligheter att få ta del av de arbetsmarknadspolitiska programmen har sannolikt ökat.

---

<sup>102</sup> Tranquist (2001).

## 9.3 Rättigheter och demokrati

Offentlig samverkan, i den betydelsen att flera myndigheter samarbetar kring och tillsammans med individen, innebär att individen synliggörs. Intervjupersonerna har varit eniga om att metoden med flerparsamtal gör att individens inflytande över sin egen situation stärks. Konkret är individen med och tar fram sin individuella handlingsplan. Individens ökande medverkan bör ge förbättrade möjligheter att ta hänsyn till individens förutsättningar.

Intervjupersonerna anser att det finns en vinst med samverkan som innebär att individen blir medveten om alternativen och även om sina rättigheter och skyldigheter. Detta individperspektiv är ett underifrånperspektiv, menar flera intervjupersoner.

Att offentliga myndigheter samarbetar kan eventuellt ha negativa effekter för de medborgare som berörs. Det kan leda till att de blir alltför starka gentemot individen. I stället för att individens position stärks kan den försvagas. De flesta av våra intervjupersoner menar dock att den risken är ganska liten. Flera har ändå uppmärksammat det här problemet och fört en diskussion om det innan samlingsprojektet startats.

## 9.4 Slutsatser

### 9.4.1 – om generell måluppfyllelse

I Statskontorets intervjustudie pekar en majoritet av intervjupersonerna på att utvecklat samarbete bör kunna leda till att man bättre når målen såväl för storstadssatsningen som för samlingsparterna. Statskontorets bedömning är därför att det finns mycket som talar för att samarbetet har förbättrat förutsättningarna att nå målen.

Samtidigt är det svårt att verifiera detta utan objektiva mätningar av resultat och effekter. Det finns en också en risk för snedvridning av resultaten, då intervjupersonerna själva är involverade i samarbetet. Det är emellertid svårt att peka på faktorer som talar emot att utvecklat samarbete leder till förbättrade förutsättningar att nå målen.

Statskontoret anser också att det finns vissa risker med att bygga upp särskilda samlingsstrukturer av det slag som man finner inom storstadssatsningen. Att göra särskilda samlingsprojekt kan leda till att nödvändiga justeringar av de ordinarie strukturerna inte görs. Samarbetet inom projektet kommer i fokus och det ordinarie samarbetet hamnar i skymundan. Parallella strukturer kan sannolikt även leda till ökade kostnader, då man i



viss mån dubblerar arbetet. Det är därför av stor vikt att det fortsatta arbetet i samverkansprojekten noggrant följs och utvärderas.

#### **9.4.2 – om rättigheter och demokrati**

Statskontoret bedömer att den offentliga samverkan, i synnerhet när det gäller sysselsättningsprojekten, förbättrar förutsättningarna för att individens rättigheter ska uppmärksammas. Motivet är främst att individens möjligheter och förutsättningar tydliggörs när flera myndigheter samverkar om och med individen.

Statskontoret anser att det finns en viss risk att ökad offentlig samverkan kan försvaga individens ställning. Offentlig samverkan riskerar även att påverka den personliga integriteten. Det är därför viktigt att all offentlig samverkan som rör individer även beaktar eventuella negativa effekter för individen.

Statskontoret menar att det är svårt att se någon koppling mellan den offentliga samverkan och förutsättningarna för medborgarnas inflytande i den kommunala demokratin. Att öka inflytandet i den kommunala demokratin är inte heller syftet med denna samverkan.



## Litteraturförteckning

AMS (2002) *Årsredovisning 2001*, Stockholm

Axelsson, C. (2002). *Arbetslinjen i storstadsarbetet, En studie av insatser i Stockholm, Södertälje och Huddinge*, Delrapport i utvärderingen av storstadssatsningen. Research report 3/02. Stockholm.

Berggren, B. (1982). Om samarbete, samarbetsproblem, gränsdragning, konkurrens om makt och ansvar. *Psykiatri i Omvandling*. Spri rapport 107.

Björk, P. & Bostedt, G. (2001). *Avsektoriserad lokal offentlig service. Organisationsteoretiska perspektiv på försöksverksamhet med medborgarkontor 1995-2000*. Mitthögskolan. Sundsvall.

BRÅ (2000). *Polisens organisation och verksamhet en fortsatt granskning av närpolisreformen*. BRÅ. Stockholm.

BRÅ (2001). *Hur-var-närpolis. En granskning av närpolisreformen*. BRÅ-rapport 2001:5. Stockholm.

Eriksson, B. (2001). *Intervjustudie – utvärdering av individuella utvecklingsprogram Hyllie Arbets- & utvecklingscenter, Slutrapport*. Framtidsutbildning AB. Malmö.

Integrationsverket (2000a). *Organisation för demokrati och delaktighet Nationell utvärdering av storstadssatsningen*. Delrapport. Integrationsverkets rapportserie 2000:8. Norrköping.

Integrationsverket (2000b). *Vad hände med Blommanpengarna? – delrapport 1*. Integrationsverkets rapportserie 2000:2. Norrköping.

Integrationsverket (2000c). *Vad hände med Blommanpengarna? - slutrapport*. Integrationsverkets rapportserie 2000:10. Norrköping.

Integrationsverket (2001a). *Den nationella utvärderingen av storstadssatsningen – Utveckling i storstadssatsningens 24 bostadsområden 1997 – 2000*. Delrapport till regeringen. Norrköping.

Integrationsverket (2001b). *Målområdesanalyser och indikatorer. Den nationella utvärderingen av storstadssatsningen*. Integrationsverkets rapportserie 2001:6. Norrköping.

Integrationsverket (2002a). *På rätt väg? Slutrapport från den nationella utvärderingen av storstadssatsningen*. Integrationsverkets rapportserie 2002:05. Norrköping.

- Justitiedepartementet (1996). *Allas vårt ansvar – ett nationellt brottsförebyggande program*. Ds 1996:59. Fritzes Stockholm.
- Justitiedepartementet (1999). *Medborgarkontor i utveckling*. Ds 1999:26. Fritzes Stockholm.
- Lahti Edmark, H. (2002). *Förort i fokus – interventioner för miljoner: nordisk forskning om interventioner i "utsatta" bostadsområden – en kunskapsöversikt*. Integrationsverkets rapportserie 2002:01. Norrköping.
- Normann, I. Martinson, L. & Cars, G. (2002). *Lunda Nova i Tensta – en fallstudie av ett initiativ byggt på partnerskap*. Kungliga tekniska högskolan, avd. för samhällsbyggnad. Stockholm.
- Nutec (2001a). *Processutvärdering av lokal utvecklingsarbetet i Flemingsberg, Kista och Rosengård*. Rapport 2001:10. Stockholm.
- Nutec (2001b). *Storstadsarbetet – utvärdering av tillväxtperspektiv och tillväxtpotential i de lokala utvecklingsavtalen*. Rapport 2001:04. Stockholm.
- Näringsdepartementet (2000). *En effektivare arbetsmarknadsutbildning*. Ds 2000:38. Fritzes Stockholm.
- RFV (2001). *SOCSAM – försök med politisk och finansiell samordning, En slutrapport*. Finansiell samordning 2001:1. Stockholm.
- RFV (2002a). *Sjukförsäkring och rehabilitering*. Vägledning 2002:8. Stockholm.
- RFV (2002b). *Socialförsäkring – lagen om allmän försäkring och andra författningar 2002*. Stockholm.
- RFV (2002c). *Socialförsäkringen – årsredovisning budgetåret 2001*. Stockholm.
- Ristilammi, P-M. (1999). *Rosengård och den svarta poesin – en studie av modern annorlundahet*. Brutus Österlings bokförlag Symposium. Stockholm.
- RRV (1996). *Effektiv ledning*. Rapport 1996:60. Stockholm.
- RRV (2002). *Välfärdssystemen behöver förenklas! Effektivitetsrevisionen 2002:20*. Stockholm.
- Socialstyrelsen (2001a). *Fallbeskrivningar från FRISAM-utvärderingens individintervjuer – är samarbete lösningen på individens behov?* Stockholm.

Socialstyrelsen (2001b). *Framgångsfaktorer för samverkan – en översikt i punktform*. Stockholm.

Socialstyrelsen (2001c). *Samverkan för särskilt utsatta, Utvärdering av frivillig samverkan FRISAM*, Socialstyrelsen 2001. Stockholm.

SOU 1995:142. *Att röja hinder för Samverkan. Egenmakt. Arbetslinjen*. Delbetänkande av Storstadskommittén. Fritzes Stockholm.

SOU 1998:25. *Tre städer – en storstadspolitik för hela landet, Vägar till framgång del 2*. Slutbetänkande av Storstadskommittén. Fritzes Stockholm.

SOU 1998:25. *Tre städer – en storstadspolitik för hela landet*. Slutbetänkande av Storstadskommittén. Fritzes Stockholm.

SOU 1998:89. *Greppet att vända en regions utveckling*. Rapport från Söderhamnskommittén. Fritzes Stockholm.

Tranquist, J. (2001). *Samverkan med individen i fokus*, Arbetslivsinstitutet Syd. Lund.

## Övriga källor

AMS (2002b). *Faktablad Arbetslöshetsersättning*.

Kulturdepartementet (1999). *Riktlinjer för utvecklingsavtal*. Faktablad.

Integrationsverket (2002b). *Arbetsmaterial från Integrationsverket 2002. Uppföljning av storstadssatsningens områden*.

Lokala utvecklingsavtal mellan staten och Södertälje kommun, Haninge kommun, Stockholms stad, Huddinge kommun, Göteborgs stad, Botkyrka kommun och Malmö stad. Avtalen finns att hämta på [www.storstad.gov.se](http://www.storstad.gov.se)

Länsarbetsnämnden (2001). *Verksamhetsplan 2002 – Stockholms län*, Dnr AB 1.11-1159/2001

Malmö Stad (2000). *Överenskommelse angående samverkan mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Malmö stad inom ramen för storstadssatsningen – lokala arbets- och utvecklingscentra*. 2000-05-12.

Näringsdepartementet (2001). *Storstadsdelegationens Årsrapport 1999/2000*.

Näringsdepartementet (2002). *Storstadsdelegationens Årsrapport 2001*.

Oktoberrapporter 2001 från Södertälje kommun, Haninge kommun, Stockholms stad, Huddinge kommun, Göteborgs stad, Botkyrka kommun och Malmö stad. Avtalen finns att hämta på [www.storstad.gov.se](http://www.storstad.gov.se)

Prop 1996/97:63. *Samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration m.m.*

Prop. 1997/98:165. *Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet.*

Prop. 2001/02:109. *Förlängd försöksverksamhet med medborgarkontor.*

Regeringskansliet (2001a). *Regleringsbrev för budgetåret 2002 avseende Arbetsmarknadsverket (AMV) och anslag inom UO13 Arbetsmarknad.*

Socialdepartementet (2001). *Regeringsbeslut 106: Uppdrag angående förnyelse av den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. 2001-12-13.*

Regeringskansliet (2001b). *Regleringsbrev för budgetåret 2002 avseende Riksförsäkringsverket (RFV) och anslag inom politikområdet 19 Ersättning vid arbetsförmåga*

Regeringskansliet (2001c). *Regleringsbrev för budgetåret 2002 avseende Socialstyrelsen och anslag inom UO 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg.*

SDF Bergsjön (2002a). *Projekt Samverkstan – självutvärdering, 2001-08-01 – 2002-05-31.*

SDF Bergsjön (2002b). *Samverkan för stadsdelens utveckling – ett förslag på organisation. PM från en arbetsgrupp SDF Bergsjön.*

SDF Hyllie (2000a). *Styrdokument för lokalt arbets- och utvecklingscenter i Hyllie.*

SDF Hyllie (2000b). *Plan för Fördelning av personalresurser Hyllie arbets- och utvecklingscentrum.*

Storstadsdelegationens kompletterande erbjudande inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen. Faktablad Regeringskansliet, 2001.

## Regeringsuppdraget



STATSKONTORET Registrator
Ink. 2001-12-27
Dnr. 2001/486-5

Regeringsbeslut II 27

2001-12-13

N2001/11213/STO

## Näringsdepartementet

Till avd.....	U
Kontakt med.....	
Beslut.....	Gd
Datum 28/12-2001 Sign. CA	

Statskontoret  
Box 2280  
103 17 STOCKHOLM

**Uppdrag till Statskontoret att genomföra en studie av samverkan mellan statliga myndigheter och de kommuner med vilka staten har träffat lokala utvecklingsavtal**

## Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att genomföra en studie av den samverkan som äger rum mellan kommuner, landsting och statliga myndigheter i anslutning till de lokala utvecklingsavtal som tecknats mellan staten och sju storstadskommuner som ett led i förverkligandet av storstadspolitiken. Uppdraget skall genomföras i kontakt med Integrationsverket.

Följande skall gälla för studien:

- De olika former av samverkan som etablerats mellan kommunerna, berörda landsting och statliga myndigheter för att förverkliga mål som anges för storstadspolitiken skall ges en analyserande beskrivning särskilt med avseende på målbeskrivningar och omfattning.
- En bedömning skall göras av i vilken grad samverkan har förbättrat förutsättningarna att uppnå såväl storstadspolitikens mål som samarbetsparternas verksamhetsmål.
- En bedömning skall göras av om och i vilken grad formella regler och andra förhållanden begränsar möjligheterna att åstadkomma den varaktiga samverkan på det lokala planet som är ett mål för storstadspolitiken.
- En bedömning skall göras av om samverkan har medfört att förutsättningarna har stärkts för att medborgarna skall kunna hävda sina rättigheter i kontakter med myndigheterna och för att

deras inflytande och delaktighet i den kommunala demokratin skall öka.

Studien skall omfatta samtliga sju kommuner som ingått lokala utvecklingsavtal med staten och den kan, om så befinns lämpligt, fördjupas i fråga om två eller tre kommuner medan den i fråga om övriga kommuner kan få vara mera översiktlig.

Statskontoret skall redovisa resultatet av studien i en rapport till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 31 oktober 2002. I anslutning till uppdraget skall Statskontoret även anordna ett seminarium kring den färdiga rapporten före utgången av 2002. Målgrupp för seminariet skall främst vara företrädare för de parter som deltagit i den samverkan som studien avser.

Statskontoret beviljas 350 000 kronor för att genomföra uppdraget. Beloppet skall belasta utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar, anslaget 11:1 Utvecklingsinsatser i storstadsregionerna. Näringsdepartementet skall på rekvisition av Statskontoret betala ut de anvisade medlen. Medel som inte tas i anspråk skall betalas tillbaka till Näringsdepartementet.

Ärendet

#### *De lokala utvecklingsavtalen*

Riksdagen godkände hösten 1998 regeringens förslag om mål och inriktning för storstadspolitiken (prop. 1997/98:165, bet. 1998/99:AU2, rskr. 1998/99:34). Därigenom fastställdes som mål

*dels* att ge storstäderna goda förutsättningar för tillväxt,  
*dels* att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen i storstadsregionerna och att verka för jämlika och jämställda levnadsvillkor för storstädernas invånare (a.x2 prop., sid. 30, a.x2 bet., sid. 12).

Det mål som avser brytande av segregationen ligger till grund för de lokala utvecklingsavtal (LUA) som, efter förslag av Storstadsdelegationen, har träffats mellan staten och sju storstadskommuner. De sju kommunerna är Botkyrka, Göteborg, Haninge, Huddinge, Malmö, Stockholm och Södertälje. Avtalen avser bl.a. ett stort antal åtgärder som kommunerna åtar sig att genomföra i sammanlagt 24 särskilt utsatta bostadsområden.

Åtagandena i LUA skall vara långsiktiga och syfta till att bättre utnyttja de befintliga personella och ekonomiska resurserna i respektive område. Även om planernas genomförande initialt kräver ett visst resurstillskott



måste de långsiktigt utgå från de reguljära resurser som staten, landstingen och kommunerna redan disponerar i områdena (a. prop., sid. 80).

Både staten och kommunerna åtar sig genom LUA att arbeta för att en långsiktig samverkan i nämnda syfte kommer till stånd mellan kommunala och statliga organ. Kommunerna åtar sig särskilt att redovisa de överenskommelser härom som ingås.

Överenskommelser om samverkan mellan samtliga sju kommuner, landsting och lokala statliga organ föreligger nu. Samverkansparterna liksom innehållet i överenskommelserna varierar, men gemensamt för samtliga överenskommelser är syftet att skapa en grund för en långsiktigt hållbar samverkan mellan myndigheterna i konkreta frågor på det lokala planet.

#### *Studier och utvärderingar av intresse*

De lokala utvecklingsavtalen, de olika verksamheter som bedrivs inom ramen för avtalen och resultaten av dessa verksamheter är föremål för flera studier, uppföljningar och utvärderingar.

*Samtliga sju kommuner* som slutit LUA har åtagit sig att tillsammans med vetenskapliga institutioner göra uppföljningar och utvärderingar av de egna åtgärdsprogrammen. *Integrationsverket* svarar för koordineringen av den nationella utvärderingen av samtliga LUA, som skall bygga på dels de lokala utvärderingarna, dels verkets egna undersökningar, dels verkets databas STATIV. En studie av tillväxtaspekterna i de kommunala åtgärdsprogrammen har utförts av *NUTEK*. *Mångkulturellt centrum* har nyligen fått i uppdrag att göra en studie av kulturens roll i LUA. Inriktningen är att studera effekterna av de kulturinsatser som görs i de aktuella bostadsområdena.

Under senare år har andra försök gjorts att utveckla formerna för samverkan mellan kommuner, statliga myndigheter och andra intressenter. Utvärderingar som bedöms vara av särskilt intresse i sammanhanget är följande.

En försöksverksamhet med *medborgarkontor* bedrivs sedan flera år i ett antal kommuner. Hos kontoren förekommer i varierande grad samverkan mellan bl.a. kommunala förvaltningar och lokala statliga verksamheter. En studie av medborgarkontoren överlämnades i juni 2001 till Justitiedepartementet. Studien har utförts av två forskare vid Mitthögskolan.

Samarbete mellan statliga och kommunala verksamheter förekommer vidare inom ramen för *SOCSAM* (Lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst) och *FRISAM* (Samverkan inom rehabiliteringsområdet), två verksamheter som under flera år har pågått i ett antal kommuner. Syftet är att

söka uppnå välfärdsvinster för enskilda och effektivitetsvinster för samhället genom samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård samt socialtjänsten. De två huvudansvariga myndigheterna Socialstyrelsen och Riksförsäkringsverket överlämnade den 29 november 2001 sina slutrapporter om de två verksamheterna till Socialdepartementet.

*En särskild studie bör göras av samverkan i LUA*

Ett viktigt och långsiktigt inslag i storstadspolitiken är, som framgått, att de reguljära resurser som finns lokalt i storstadsområdena skall utnyttjas bättre. En förutsättning för att detta skall ske är att samverkan mellan de olika aktörerna utvecklas. De överenskommelser om samverkan som träffats mellan kommuner, statliga myndigheter, landsting och andra utgör instrument för att åstadkomma en sådan utveckling.

Det är därför viktigt att den samverkan som äger rum till följd av LUA blir föremål för en studie. Studien bör avse såväl resultaten av samverkan som de processer som har legat till grund för verksamhetsförändringarna hos de deltagande parterna.

Studien bör särskilt belysa om den samverkan som bedrivs kan förväntas leda dels till bättre måluppfyllelse för de samverkande parterna, dels till bättre anpassning av tjänsterna till de enskilda medborgarnas skilda behov med hänsyn tagen till kön, ålder och etnisk bakgrund. Vidare bör belysas i vilken utsträckning kvinnors och mäns insyn i och kunskap om regelsystem – och därmed möjlighet att föra sin egen talan – påverkas.

I studien bör ingå både en analys av de hinder mot samverkan som kan finnas i regelsystem och i verksamhetskulturer och av förhållanden som är gynnsamma för en utveckling mot effektivare samverkan mellan offentliga myndigheter.

På regeringens vägnar

  
Mona Sahlin

  
Lars Göransson

Kopia till  
Integrationsverket

Justitiedepartementet/F  
Finansdepartementet/Ba  
Socialdepartementet/SF