

Författare: Ola Isaksson Handledare: Benny Carlsson

SAMVERKAN I DECENTRALISERINGENS FOTSPÅR

En uppsats i ekonomisk historia om behovet av myndighetsöverskridande arbete för att motverka segregation, utanförskap och arbetslöshet i Sveriges storstäder.

EKH 460 / Höstterminen 2004, Kandidatuppsats, 18 januari 2005 Ekonomisk-historiska Institutionen, Lunds Universitet, Box 7083, 220 07 Lund.

”De områden som arbetat inom ramen för storstadsarbetet uppvisar ibland negativa resultat som egentligen är positiva. Målkonflikten mellan kommunernas/stadsdelarnas mål och arbetsmarknadspolitikens mål har tydliggjorts genom att arbetslösheten stigit då arbetskraftsdeltagandet ökat”

/Utdrag från AMS, Arbetsmarknadsstyrelsens, återsrapportering till regeringen gällande storstadssatsningen.

Innehållsförteckning

1. Inledning	s.4
1.1 Syfte	s.6
1.2 Metod och material	s.6
1.3 Avgränsningar	s.7
2. Samverkan	s.8
2.1 Samverkan – en nödvändighet?	s.8
2.2 Samverkansformer	s.9
2.3 Problem när samverkan ska bli verklighet	s.12
2.4 Vad är samverkan och varför behövs den?	s.15
2.5 Sammanfattning	s.16
3. Storstadssatsningen	s.18
3.1 Göteborg	s.19
3.1.1 Arbetsforum, Samverkstan och Jobbcentrum	s.20
3.1.2 Överblick Göteborg	s.21
3.2 Stockholmsområdet	s.23
3.3 Botkyrka	s.23
3.3.1 Arbetskraft Fittja	s.23
3.3.2 Överblick Botkyrka	s.24
3.4 Stockholms stad	s.24
3.4.1 Husby	s.25
3.4.2 Rinkeby	s.25
3.4.3 Tensta, Rågsved och Skärholmen	s.25
3.5 Haninge	s.25
3.5.1 Kompetensverkstaden och Jobbspåret	s.26
3.5.2 Överblick Haninge	s.26
3.6 Huddinge	s.27
3.7 Södertälje	s.28
3.7.1 Samordnade individuella handlingsplaner på webben och Slussen till arbete – s.28	
3.8 Malmö	s.29
3.8.1 AUC	s.29
3.8.2 Överblick Malmö	s.31
4. Slutsatser/analys	s.32
4.1 Kort överblick	s.33
4.2 Analys	s.33
4.3 Sammanfattning och egna kommentarer	s.36
5. Källförteckning	s.39

1. Inledning

“Det viktiga är väl att ta vara på de lyckade exemplen och göra dem till permanent politik. Inte minst gäller det samverkan mellan olika myndigheter lokalt”.¹

/ Sveriges integrationsminister Jens Orback citerad i Göteborgsposten 30 november 2004 gällande vad som är den främsta lärdomen av storstadssatsningen.

I början av 1990-talet steg den svenska arbetslösheten avsevärt och skapade skarpa kontraster inte minst i våra storstäder. Segregationen uppenbarade sig tydligt mellan välmående villaområden, med snudd på full sysselsättning, och problemtungda områden där på sina håll inte ens en tredjedel av befolkningen hade ett arbete. Enligt statistiken syntes denna skillnad genom att andelen arbetslösa personer och personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder femdubblades mellan 1990 och 1995, från 2,6 procent till 12,8 procent av den svenska arbetskraften. Extra tydligt blev detta i Malmö där det så kallade obalanstalet² 1997 låg på 14 procent. I Göteborg var siffran 12 procent och i Stockholm 8,5 procent. Detta gäller dock länen och motsvarande siffror för enbart storstäderna var något högre. Särskilt markanta var siffrorna vid betraktande av ytterområdena där sysselsättningsgraden på sina håll var så låg som 35 procent.³

Med denna dystra statistik som bakgrund klubbade riksdagen 1998 regeringsförslaget om att 2,1 miljarder kronor skulle anslås till de 24 stadsdelar i landet som var hårdast drabbade. Målsättningen med denna nya nationella storstadspolitik var att skapa förutsättningar för långsiktig hållbar tillväxt med nya arbetstillfällen samt att därmed också bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen i storstadsregionerna. Politiken hade som klart mål att pengarna skulle användas för arbete i strävan efter jämlikhet och jämställda levnadsvillkor för invånarna i storstäderna.⁴ Det yttersta ansvaret för storstadssatsningen gavs till den av regeringen tillsatta storstadsdelegation som har jobbat som en koordinator mellan de inblandade instanserna. Pengarna som anslogs gällde perioden från år 1998 fram till och med år 2004.

¹ Sydrik Per, "Orback vill ta vara på de lyckade", Göteborgsposten 30 november 2004.

² Obalanstalet är en sammanslagning av personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder och de som är öppet arbetslösa (Regeringens proposition 1997/98:165).

³ Statisk gällande sysselsättning hämtad från Regeringens proposition 1997/98:165 Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet, Stockholm 14 maj 1998.

⁴ Faktatblad om budgetpropositionen för 2005 som överlämnats till riksdagen 20 september 2004, regeringskansliet, Justitiedepartementet, Stockholm, september 2004.

Metoder som varit centrala i arbetet med storstadssatsningen är målstyrning, samverkan, långsiktighet och underifrånperspektiv.⁵ Utifrån dessa metoder har de lokala aktörerna, myndigheterna och näringslivet tillsammans fått stort utrymme att formulera och framställa egna handlingsplaner. Dessa har således kunnat anpassas efter de 24 stadsdelarnas och de sju kommunernas olika specifika behov.

Denna uppsats belyser särskilt samverkan mellan arbetsförmedlingen, försäkringskassan, kommunen och till viss del även det lokala näringslivet. Målsättningen är att kunna visa på fördelarna med samverkan utifrån såväl brukar- och myndighetsperspektiv som från allmän effektivitetssynpunkt. I storstadsdelegationens dokument ”Storstad och framtid – metoder”, från 2002, och i regeringspropositionen, 1997/98: 165 ”Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet”, fastslås att segregationsproblem måste lösas genom långsiktiga program och handlingsplaner. Det betonas också att aktörer som inriktar sig mot samma målgrupper måste ingå olika former av samarbeten för att gynna denna process. Bland annat lutar man sig här mot internationella erfarenheter av samverkan.

Inom ramen för storstadssatsningen har en hel del projekt genomförts där arbetsförmedlingen, försäkringskassan och kommunala aktörer samt näringslivet samlats under samma tak. Ett tydligt exempel är AUC, Arbets- och utvecklingscentra, i Malmö som riktat in sig på arbetslösa socialbidragstagare, långtidsarbetslösa och dem som ligger i riskzonen för att hamna i dessa grupper. AUC har i Malmö blivit uppskattat och har numera blivit ett projekt som drivs utan några resurser från storstadssatsningskassan.

”Jag anser att många av kunderna får bättre service, det vill säga en egen handläggare som också finns tillgänglig, andra möjligheter till kompetensutveckling och kontakt med arbetsgivare i en sådan samverkan som AUC än på den ordinarie arbetsförmedlingen.”⁶

Orden ovan är Lars Ekströms, enhetschef för AUC i Malmöstadsdelen Hyllie. Han sätter fingret på det positiva med en mer individuellt anpassad arbetsförmedling där risker för att brukarna ska slussas runt mellan olika myndigheter har minimerats. Detta har skett genom en fungerande samverkan mellan myndigheter som hanterar samma målgrupper. AUC-satsningen är ett projekt som till stor del inspirerat mig till denna uppsats.

⁵ ”Storstad och framtid – metoder”, Storstadsdelegationen, 2002

⁶ Intervju med Lars Ekström, enhetschef för AUC-Hyllie SDF, 17 december 2004.

1.1 Syfte

Det jag vill påvisa med uppsatsen är att det krävs nya lösningar i ett samhälle som snabbt förändras, i detta fall det svenska. Jag vill belysa vilka behov som finns och vilka modeller och lösningar som visat sig användbara för att komma tillrätta med den allt tydligare segregationen. Många personer står i dag utan jobb och de senaste dryga femton åren har arbetsmarknaden, ekonomin och demografin förändrats snabbt vilket skapat utanförskap för många. Jag är av uppfattningen att det svenska regelverket inte genomgått en nödvändig anpassning till de nya förutsättningarna. Det gäller i synnerhet myndigheter som har direkt koppling till personer som idag står utan jobb och med dålig ekonomi. Ett tydligt exempel är att många aktörer, exempelvis arbetsförmedlingen, försäkringskassan och kommunen, jobbar med samma målgrupper men att det mellan dessa instanser finns såväl lagliga som rent fysiska hinder för att samarbete/samverkan ska uppstå. Detta drabbar givetvis individen, brukaren, men ställer också, har det visat sig, till besvär för personal inom och mellan myndigheterna vilket denna uppsats belyser.

En följd av detta är att personer slussas runt mellan arbetsförmedlingen, försäkringskassan och kommunen. Ett system som för såväl brukarna som för de inblandade myndigheterna och kommunerna är ohållbart i längden. Det är således intressant att studera hur dessa personer genom storstadssatsningen och samverkan mellan myndigheter och andra aktörer har fått nya möjligheter att få in en fot i samhället. Storstadssatsningen är intressant, anser jag, då den uppmanat till nya grepp inte minst gällande arbetslöshetssatsningar. Många av dessa lösningar, främst av ”jobbcenter-karaktär” har visat sig uppskattade bland såväl brukare som personal. Syftet med uppsatsen är således även att titta på hur möjligheterna för dessa former av projekt att överleva, utan extern finansiering, ser ut. Målet är att ge en bild av hur viljan och anledningarna till förändringar av de ordinarie verksamheterna bland myndigheter och kommuner ser ut. Det är även min målsättning att granska gällande regelverk, i synnerhet arbetsförmedlingens och försäkringskassans centrala mål.

1.2 Metod och material

Uppsatsen bygger till stor del på utvärderingsmaterial som gjorts, såväl lokalt som nationellt, av en rad olika instanser rörande storstadssatsningen. Exempelvis har flera högskolor och universitet bidragit med utvärderingar, likaså har kommunerna själva tillsatt utredningsgrupper och under tiden för mitt arbete pågick regeringens egen nationella utvärdering⁷. Utöver

⁷ Regeringen anställde 2003 Helene Lahti Edmark som projektledare för utvärderingen, vilken beräknas färdig 31 mars 2005.

utvärderingsmaterialet har jag även tagit del av tidningsartiklar, debattinlägg, propositioner, motioner och även gjort ett antal egna intervjuer. Intervjupersonerna har jag valt ut allt eftersom jag tagit del av övrigt material. Intervjuerna ser jag som viktiga för att komplettera det skriftliga materialet och för att förankra uppsatsen i den aktuella debatten. Bland de personer jag intervjuat återfinns personal inom de verksamheter som jag behandlar, tjänstemän vid regeringen och i kommunerna samt på svenska arbetsmarknadsstyrelsen, AMS.

När det gäller den mer teoretiska delen av uppsatsen och litteratur kring samverkan har främst två böcker använts. Dessa är Nils Herttings ”Samverkan på spel – rationalitet och frustration i nätverksstyrning och svensk stadsdelsförnyelse”, (2003) och Berth Danermarks och Christian Kullbergs ”Samverkan – välfärdsstatens nya arbetsform”, (1999). Överlag finns i dag endast ett magert utbud av litteratur gällande samverkan tillgängligt, däremot finns en del teoretiska utläggningar kring begreppet i utvärderingarna.

1.3 Avgränsningar

Fokus i uppsatsen ligger på samverkan som framtidsmodell för att komma till rätta med segregation i arbetslöshetens fotspår. Som konkreta exempel på hur olika samverkansmodeller har kommit att se ut och vilka framtidsalternativ som finns till den ”vanliga” arbetsförmedlingen har jag valt att titta på verksamheter inom ramen för storstadssatsningen i Sverige mellan 1998 och 2004. De verksamheter jag riktat in mig på är sådana där arbetsförmedlingen, försäkringskassan, kommunen och till viss del det lokala näringslivet samlats under ett tak, verksamheter med tydliga mål att underlätta för den individuella brukaren att ta sig ur bidragsberoende och arbetslöshet. Verksamheterna har tydliga föreskrifter som poängterar det viktiga med att myndigheterna samverkar vilket resulterar i bättre förutsättningar för att lägga upp individuella handlingsplaner för klienter. I uppsatsen väljer jag att kalla dessa för jobbcener eftersom någon gemensam term för dessa verksamheter inte finns, mig veterligen, i den svenska vokabulären, troligtvis beroende på att de idag inte provats mer än i projektform. Jag har valt ut projekt som liknar varandra i alla de berörda kommunerna varav jag studerat några mer noggrant. Urvalet har jag gjort till stor del beroende på hur pass lyckade de generellt ansetts ha varit eller är, samt hur många personer de berört.

2. Samverkan

“Samverkan är nödvändigt dels ur ett ekonomiskt perspektiv men även ur ett mänskligt sådant”.⁸

/Åsa Svensson, samordnare storstadssatsningen i Bergsjön och Ann Skärberg, enhetschef för Arbetsforum i Göteborg.

En väg och möjlighet för att bemöta arbetslöshetens utveckling under 1990-talet, som redogjorts för i kapitel 1, har varit att fokusera på samverkan. Något som också var ett av honnörsorden gällande storstadssatsningen. Men vad samverkan egentligen är har visat sig svårt att definiera, såväl för dem på arbetsledande poster som bland övrig personal. Just oklarheten i begreppet har ställt till med problem när samverkan ska appliceras i verkligheten. Syftet med kapitel 2 är att redogöra för dessa problem samt för hur samverkan kommit att yttra sig, främst mellan mer eller mindre självständiga myndigheter.

2.1 Samverkan en nödvändighet?

Sociologiprofessorn Berth Danermark och forskarassistenten Christian Kullberg hävdar i boken ”Samverkan – Välfärdsstatens nya arbetsform”,⁹ från 1999, att samverkan alltid diskuterats och varit aktuell även före 1990-talet. Det nya sedan dess har varit att samverkan inte längre är något valfritt, den har snarare blivit en nödvändighet. Författarna pekar på ett antal orsaker. Det handlar om alltifrån att många myndigheter varit tvungna att renodla sina verksamheter till att verksamheterna avgränsats samt att kommunerna har fått större ansvarsområden. Likaså har nya typer av beroendeförhållanden mellan de olika aktörerna växt fram vilket lagt grunden för samverkan som en förutsättning för att de ska kunna utföra sina åtaganden, menar Danermark och Kullberg.

Statsvetaren Nils Hertting betonar likaså i sin doktorsavhandling ”Samverkan på spel – Rationalitet och frustration i nätverksstyrning och svensk stadsdelsförnyelse”¹⁰, från 2003, att samverkan har visat sig behövas mellan självständiga organisationer. Detta såväl för de

⁸ Intervju med Åsa Svensson, samordnare storstadssatsningen i Bergsjön och Ann Skärberg, enhetschef för Arbetsforum i Göteborg den 14 resp. 28 december 2004.

⁹ Danermark, Bert & Kullberg, Christian ”Samverkan – välfärdsstatens nya arbetsform”, 1999, Studentlitteratur.

¹⁰ Hertting, Nils, ”Samverkan på spel – rationalitet och frustration i nätverksstyrning och svensk stadsdelsförnyelse”, 2003, Egalité.

professionella aktörerna som för brukarna. Även han påpekar dock problem med de samverkansprocesser som skett de senaste 20 åren. I avhandlingen riktar han in sig på samverkan mellan myndigheter, kommuner och näringsliv. Hertting hävdar att ”svensk politik för stadsdelsförnyelse har [...] utformat sig till ett politiskt försök att organisera lokala institutioner för samverkan mellan en mängd offentliga och privata aktörer. Med institutioner för lokal mellanorganisatorisk samverkan - så tycks politiker och utredare tänka - så organiseras både en kollektiv legitimitet och en kollektiv kapacitet att förändra de strukturella betingelser som försätter vissa av stadens ytterområden i återkommande problem”.¹¹ Hertting påpekar också att resurserna för att komma tillrätta med utsatta bostadsområden ofta finns inom dem själva men att det krävs olika former av mekanismer för att frigöra dem. En sådan menar han kan vara horisontell samverkan mellan myndigheter, kommuner och näringsliv.

2.2 Samverkansformer

Danermark och Kullberg betonar i sin redogörelse att samverkan i dag knappast kan sägas ha funnit sina former. I dag sker oftast samverkan enbart i kortsiktig projektform med mindre kontinuitet och långsiktighet generellt. Även Hertting sätter fingret på liknande fenomen. Enligt honom finns det en stark ”processfrustration” kring samverkan som handlar om att projekt gång på gång byggs upp men att det är sällsynt att de överlever under längre tidsperioder. Detta till trots finns ett starkt stöd bland självständiga myndigheter gällande behovet av samverkan. Men alltifrån skilda professioner till ekonomi sätter käppar i hjulet. Dessutom påpekar han att Sverige har byggt upp en stark projektkultur, ”där samverkan blivit en självklarhet – en dominerande norm – ifråga om offentlig serviceproduktion och problemlösning. Samverkansprojekt sjösätts därför om och om igen, oavsett vilka konsekvenser som de medför”.¹²

Danermark och Kullberg visar på den så kallade ”husmetaforen” som uppstår då personer med olika former av behov av hjälp ska vända sig till landets myndigheter. ”Husmetaforen” använder de även för att illustrera behovet av samverkan. Utifrån den hävdas att samhällets samlade skyddsnet är byggt med fyra separata trapphus mellan vilka det saknas förbindelse, problemen uppstår när man behöver hjälp från flera olika organisationer. Enligt Danermark och Kullberg har varje trapphus sina egna kulturer och regelverk vilket ytterligare försvårar kontakten mellan hyresgästerna. Danermark och Kullberg menar dock att ”husmetaforen” endast pekar på problemet utan att förklara dess orsak. Således lägger författarna sin tyngdpunkt på lagstiftningar,

¹¹ Hertting, ”Samverkan på spel”, sid 18.

¹² Hertting, ”Samverkan på spel”, sid 321.

regelverk samt därtill närliggande kunskaps- och förklaringsmodeller. De visar på en rad gemensamma faktorer att beakta så fort samverkan mellan olika myndigheter och andra aktörer ska praktiseras. Dessa redogör jag för i punktform nedan.¹³

1. Ett stort antal aktörer är inblandade vilket kan leda till koordinationsproblem.
2. Samverkan handlar ofta om organisationer där ett flertal olika intressen, olika kompetenser och kunskap, skilda organisationsstrukturer och rutiner samt informella relationer möts.
3. Förebilderna för samverkansarbete är ofta hämtade från industri- och produktionsrelaterade verksamheter. Detta är problematiskt då samverkan ska appliceras inom andra sektorer.
4. Problem i samverkan förekommer när oklarheter råder beträffande de olika aktörernas domäner, behandlingsformer, mål, värderingskriterier och när det finns olika förväntningar på samverkansformerna.

Danermark och Kullberg pekar på en rad andra generella mekanismer som förklaringar till vilka skepnader samverkan har tagit under tidens gång och vilka möjliga samverkansvägar som finns generellt. Som hjälp använder de sig av Claes-Göran Westrins fyra olika kategorier gällande samverkan, hämtade från ”Social och medicinsk samverkan – begrepp och betingelser”¹⁴ från 1986.

1. Kollaboration/samverkan? I denna form av samverkan sker myndigheternas samverkan i klart avgränsningsbara frågor.
2. Koordination/samordning? I denna form adderas de olika myndigheternas insatser till varandra för att uppnå bästa resultat.
3. Konsultation. Yrkespersoner från olika myndigheter ”rycker in” hos varandra för tillfälliga insatser.
4. Integration/sammansmältning. Flera verksamheter slås samman och alla eller de flesta uppgifter blir gemensamma.

¹³ Danermark & Kullberg ”Samverkan – välfärdsstatens nya arbetsform”, sid13.

¹⁴ Westrin, Claes - Göran, 1986, Social och medicinsk samverkan – begrepp och betingelser, socialmedicinsk tidskrift, sid 7-8 samt 280-285. Härefter Danermark & Kullberg, ”Samverkan – välfärdsstatens nya arbetsform”, sid 337.

Enligt Ann Boklunds "Olikheter som berikar"¹⁵ från 1995 leder den fjärde punkten i uppräknningen ovan oftast till sammanbrott. För att en integrering och en sammansmältning ska kunna ske krävs en gemensam grundsyn på ett uppkommet problem (exempelvis inom ramen för ett arbetslöshetsprojekt) och för hur det skall åtgärdas. En gemensam grundsyn är något som visat sig svår att åstadkomma när det handlar om olika professioner och ideologier, vilket jag redogör för lite längre fram i detta kapitel. Enligt Boklund är således mellanformen, kollaboration, den som fungerar bäst. Arbetet anses då som gränsöverskridande men respekten för olika professioner väger tungt. Enligt henne måste tre förutsättningar infrias för att samverkan ska fungera. Först och främst handlar det om att de organisatoriska förutsättningarna måste finnas, det vill säga tid, geografisk närhet och vilja. Därefter krävs också att de olika myndigheternas personal känner att de har något yrkesspecifikt att tillföra varandra och slutligen krävs att det upprättas någon form av samverkansteknologi som bestämmer hur samverkan ska se ut och vad den ska fylla för funktion.¹⁶

I "Samverkan – välfärdsstatens nya arbetsform" diskuterar Danermark och Kullberg olika perspektiv utifrån vilka vi kan betrakta samverkansprojekt och verksamheter:¹⁷

- Diskursiv syn – handlar om en gemensam ideologi och kunskapssyn som de deltagande individerna har samt huvudmännens verksamheter grundas i.
- Sociologisk – diskuterar de grupprocesser och organisatoriska förändringar som finns inom samverkansprojektet.
- Psykologisk – tar upp förhållandet till de enskilda individerna och deras egna tolkningar av dessa skeenden.

De inblandade myndigheter som Danermark och Kullberg främst fokuserar på är offentliga och i regel icke vinstdrivande organisationer som arbetar med uppgifter och problem relaterade till områdena hälso- och sjukvård, utbildning och socialvård. Danermark och Kullberg skriver att målen för de olika organisationerna ofta är tvetydiga och krångliga. Dessutom påpekar de att effekterna av samverkan kan vara svåra att mäta samt förutsäga trots att de visat sig oumbärliga inom en rad områden. Därmed sätter de även fingret på frågan om vad som ska bestämma en

¹⁵ Boklund, Ann, 1995, Olikheter som berikar? Möjligheter och hinder i samarbete mellan socialtjänstens äldre- och handikappsomsorg, barnomsorg, samt individ- och familjeomsorg, Stockholms universitet, institutionen för socialt arbete. Socialhögskolan. Rapport i socialt arbete nr. 71. Här efter Danermark, Kullberg, "Samverkan – välfärdsstatens nya arbetsform".

¹⁶ Holmdahl, Johan, 2003, "Arbetsmarknadsinsatser i Södertäljes storstadsarbete", Södertörns högskola.

¹⁷ Danermark & Kullberg "Samverkan – välfärdsstatens nya arbetsform" sid 58-67.

organisations mål. De refererar till Sunesson som beskriver tre olika dimensioner i utvecklingen av institutioner i ett samhälle.¹⁸

1. Den överordnade och politiska dimensionen som är staten.
2. Den sociala organisationen är viktig och anspelar på det organisatoriska samspelet mellan olika myndigheter/institutioner. Hit räknas olika yrken och professioner.
3. Den konkreta dimensionen handlar om utformningen i verksamheter.

Sunesson gör denna uppdelning för att försöka få klarhet i vem som har inflytande och intresse i olika projekt. Kozes, Mico och Olsson (1988)¹⁹ pekar också de på olika domäner men lägger till en, nämligen brukarnas.

2.3 Problem när samverkan ska bli verklighet

Genom en granskning av storstadssatsningen utifrån de faktorer som Danermark och Kullberg beskriver, och som redogjorts för tidigare i detta kapitel, blir det tydligt att samverkansproblem mellan exempelvis arbetsförmedlingen och försäkringskassan uppstår då lyckade projektverksamheter ska implementeras i de ordinarie verksamheterna. Detta beror till stor del på att arbetsförmedlingens och försäkringskassans verksamhetsmål står i ett direkt motsatsförhållande²⁰ till varandra. Motsatsförhållandet har uppmärksammats och diskussioner förs nu gällande huruvida lagändringar behövs för att få igång en långsiktig och hållbar samverkansprocess mellan dessa myndigheter.²¹

Nils Hertting använder sig av olika former av tabeller när han diskuterar de största problemen med samverkan och nätverkstyrning. Kortfattat redogör jag nedan för de samarbetsproblem som han belyser. Utgångsläget för de problem jag redogör för är att alla aktörer/partner har en vilja att samarbeta, något som Hertting belyser på flera ställen i sin avhandling. Däremot poängterar han

¹⁸ Danermark & Kullberg, "Samverkan – välfärdsstatens nya arbetsform", sid 60-61.

¹⁹ Danermark & Kullberg, "Samverkan – välfärdsstatens nya arbetsform", sid 61.

²⁰ Motsatsförhållandet gäller egentligen inte enbart arbetsförmedlingen och försäkringskassan men ser ut att ha blivit allra tydligast dessa myndigheter emellan. Kortfattat kan sägas att motsatsförhållandet bygger på att myndigheterna har skilda ekonomier, olika mål för verksamheterna och delvis olika finansiärer. Medlen respektive myndigheter förfogar över är endast avsedda för att uppnå de egna målen. De olika målen har ofta visat sig stå i närmast antagonistiska förhållanden myndigheterna emellan. "Svarte-Petter-spelet" blir aktuellt och den enskilde brukaren slussas mellan myndigheter som försöker bli av med honom eller henne. Det finns även en del juridiska hinder samt rent fysiska i form av datasystem etc. som försvårar samverkan. Se Kihlström/Simonssons utvärdering av Göteborgs storstadssatsning och Danermark & Kullbergs "Samverkan – välfärdsstatens nya arbetsform".

²¹ Intervju med Beatrice Larsson, departementssekreterare Justitiedepartementet, Storstadskansliet, 20 december 2004.

också att trots att två aktörer kan ha ett ömsesidigt beroende av varandra så innebär det inte att de också därmed vinner lika mycket genom samverkan.

1. Fripassagerarproblemet. Enligt denna problemmekanism så ”är det bästa utfallet för samtliga aktörer att alla övriga aktörer samarbetar för att etablera och upprätthålla nätverksstyrning. För varje enskild aktör är det däremot alltid bäst att försöka åka snålskjuts och inte själv bemöda sig om att stödja den eftertraktade samarbetsinstitutionen”. Hertting menar att en rimlig följd av detta blir osäkerhet och tvivel de inblandade aktörerna sinsemellan. Detta gör också att det skapas en ovilja att binda sig till olika former av överenskommelser och kontrakt som gynnar det kollektiva målet. ”Man kan också tänka sig att aktörerna ingår överenskommelser helt utan avsikt att genomföra de egna åtagandena”, menar Hertting.²²
2. Solidaritetsproblemet. Denna problemmekanism pekar på ”att det även i gynnsamma situationer kan vara svårt att etablera och upprätthålla samarbete eftersom aktörerna är osäkra på varandras uppfattning om situationen i fråga”. Det är först och främst aktuellt under förhållanden där relativt stora kostnader står på spel och när det råder osäkerhet inför hur den andra parten i frågan kommer att agera. Hertting talar bland annat om myndigheternas interna karaktärer som en faktor till att osäkerhet uppstår. ”Nätverksstyrningens aktörer inte bara ingår i horisontella beroenden av varandra, utan också i vertikala beroende av andra”,²³ hävdar Hertting och fortsätter: ”om försöken att etablera horisontell samverkan blir alltför framgångsrika kan detta leda till ett ökat misstroende i det vertikala spelet mellan den samverkande organisationsföreträdanden och dennes organisation, [...], tillfällen och situationer har beskrivits då centrala aktörer inom respektive förvaltningar [...] tydligt visar en tveksamhet, för att inte säga misstänksamhet, inför de lokala nätverksbildningarna”.²⁴
3. Generositetsproblemet. Detta, menar Hertting, är det största problemet för den svenska stadsdelsförnyelsen. Hertting menar att det allvarligaste problemet för samverkanprocessen är att komma överens om hur processen ska regleras. Här använder han sig av modellen ”Battle of sexes”²⁵ för att visa på problemets innebörd. Problemet

²² Hertting, Nils, ”Samverkan på spel” sid 326-27.

²³ Hertting, Nils, ”Samverkan på spel” sid 328-29.

²⁴ Hertting, Nils, ”Samverkan på spel” sid 329 - 330.

²⁵ Battle of sexes eller ”kampen mellan könen” beskriver Hertting på följande sätt: ”I berättelsen om kampen mellan könen handlar det om att mannen och kvinnan som helst vill tillbringa kvällen tillsammans. Men hon vill gå på boxning och han på

enligt Hertting är att för att samverkans ska uppstå så måste den ena parten vara generös och i ett första skede ge upp sin egen preferens. Till detta har Hertting gjort upp två tabeller som ”lösningar” på problemet. Hertting menar bland annat att det är viktigt att komma överens om regleringen av formerna för samverkan när man väl bestämt sig för att samverka. Till denna problembild bör också tillfogas att aktörernas formella självständighet i förhållande till varandra ”gör problemet reellt”. Hertting hävdar samtidigt att denna problembild på ett sätt alltid kommer att finnas kvar mellan självständiga myndigheter och att detta innebär att det hela tiden kommer att ske förändringar i nätverksstyrningen och samverkan. ”Det finns snarare skäl att förvänta sig att någon part alltid ser en institutionell möjlighet och en alternativ reglering som ger bättre avkastning och högre nyttopoäng i morgon.”²⁶

Enligt Danermark och Kullberg har det varit vanligt att rollfördelningen i verksamheter varit oklar exempelvis kring vem som ska handlägga ett ärende och vem som ska betala för det. Liknande problem beskriver Anita Löfström-Johnsson i utredningen ”Samordning inom socialsektorn” från 1996²⁷ och Lagerberg och Sundelin²⁸ konstaterar 1990 att samverkansprojekt ska vara konkreta och bygga på klart avgränsbara målgrupper.

Kullberg och Danermark skriver att sociala problem mellan myndigheter och inom deras verksamheter inte kan studeras som fristående från individer, samhällsgrupper eller institutioner. Väsentligt att beakta är kunskaps- och vetenskapsbaserade kontroverser. Hit räknas också status för vissa yrken som en grogrund för missförstånd och konflikter. Enligt Brante²⁹ är institutionella skillnader mellan organisationerna en bra utgångspunkt för att analysera problem i samverkan. Brante indelar dessa kontroverser i tre kategorier. 1. Iakttagbara 2. Problem grundande på skilda förklaringsmodeller, skolor eller paradigmer samt 3. Meningsskiljaktigheter som handlar om värderingsmässiga skillnader i människosyn etc. Kullberg och Danermark utvecklar detta genom att påpeka att problemen gällande olika professioner ofta uppstår i ursprungsfasen. Där visar sig problemet ofta genom att de inblandade yrkesgrupperna hävdar

balett. [...], när mannen och kvinnan inte har möjlighet att avtala något inför kvällen, utan var för sig måste bestämma om man skall gå på boxningsarenan eller teatern. Att samarbeta – det vill säga den aktivitet som den andra gillar bäst – är då ingen garanti för att samarbete skall uppstå. Om bägge samarbetar – det vill säga går på balett när man föredrar boxning eller går på boxning när man föredrar balett – innebär detta inte bara att man får tillbringa kvällen ensam, utan dessutom med det man helst inte vill göra”. Hertting, Samverkan på spel”, sid 332.

²⁶ Hertting, ”Samverkan på spel” sid 335.

²⁷ Löfström-Johnsson, Anita, 1996, ”Samordning inom socialsektorn”, Stockholm: Svenska kommunförbundet, Kommentus, här efter Danermark & Kullberg.

²⁸ Lagerberg, Dagmar & Sundelin, Claes, ”Barnfamiljer och samhällets ambitioner”, Stockholm. Liber. Här efter Danermark & Kullberg, ”Samverkan – välfärdsstatens nya arbetsform”.

²⁹ Brante, Thomas, 1988, ”Kontroversstudier. Förslag till ett forskningsprogram”, Tidskrift för vetenskapsstudier, nr 5-6, sid 59-67. Här efter Danermark & Kullberg, ” Samverkan – välfärdsstatens nya arbetsform”

att det som är unikt för samverkansprojektet ska komma just från deras egen doktrin.

Enligt Kullberg och Danermark uppstår ofta problem när samverkansprojekt ska utvärderas. Det handlar ofta om missnöje bland annat på ett ekonomisk plan när den förväntade direkta lönsamheten uteblivit. Kullberg och Danermark anser att detta ofta beror på att målen varit oklara och vagt formulerade. Men det kan också bero på kollisioner mellan olika kunskapsmönster, olika människosyner, professionella mål samt olika maktstrukturer och särskilda ekonomiska intressen bland myndigheterna.

Danermark och Kullberg påpekar svårigheter i att överföra vunna erfarenheter från ett projekt till ett annat och konstaterar att samverkan på många plan motverkas av myndigheternas regelverk.

2.4 Vad är samverkan och varför behövs den?

Enligt Claes-Göran Westrin finns det olika former av lösningar på problem som uppkommer då olika yrkesgrupper möts. Det handlar om att ha klara och tydliga mål i inledningsskedet. Det ska således finnas en förståelse och en drivkraft för samverkan som det rimliga redskapet. Gemensamt för de inblandade parterna ska enligt Westrin vara utgångspunkterna, referensramarna, metoden, mål, principer och etiska förhållningssätt som noga ska diskuteras. Bång och Rudstam³⁰ skriver i "Betingelser för samverkan" från 1984 om liknande krav på förutsättningar. "Inre och yttre betingelser ska vara uppfyllda för att god samverkan ska uppstå", är deras uppfattning. Bång och Rudstam anser att bland det viktigaste är att de inblandade parterna är nöjda med sina tilldelade yrkesroller.

Göran Bohman och Peter Westlund tar i boken "Svarte Petter. Om samverkan och rundgång i socialt arbete med barn och ungdomar"³¹ från 1997 upp en rad krav för att samverkansprojekt ska vara lyckosamma. Verksamheterna ska vara organiserade i gemensamma distrikt, huvudmannaskap och funktionsgränser ska ha bestäms på ett lämpligt sätt. Verksamheterna ska vara samlokaliserade till ett gemensamt hus, ha en gemensam administrativ och politisk ledning. Finansieringen av verksamheterna ska vara samordnad och bedrivs genom ett lagarbete med gemensamma utvecklingsvisioner. Därtill anser Bohman och Westlund att arbetet bör byggas upp med för personalen gemensam fortbildning samt att ekonomiska stimulanser ska erhållas eller att

³⁰ Bång E & Rudstam, N G, 1984, "Betingelser för samverkan", Socialmedicinsk tidskrift, 3-4. Här efter Danermark & Kullberg, "Samverkan – välfärdsstatens nya arbetsform".

³¹ Bohman Göran & Westlund, Peter, 1997, "Svarte Petter. Om samverkan och rundgång i socialt arbete med barn och ungdomar", Stockholm: Svenska kommunförbundet. Komvård kommunernas roll i vårdsektorn nr. 8. Här efter Danermark & Kullberg, "Samverkan – välfärdsstatens nya arbetsform".

en tvingande lagstiftning ska finnas.

Sammanfattningsvis kan alltså sägas om samverkan att skillnader och problem mellan olika huvudmän ofta uppstår på grund av lagstiftning och politik, kunskaps- och förklaringsmodeller och skilda organisationsupplägg. Enligt Kullberg och Danermark kan ändå samverkan ske utan att man eliminerar problemmekanismerna. Det handlar om att parera och skjuta upp följderna av dessa mekanismer. Några viktiga pareringsmekanismer som beskrivs av Kullberg och Danermark är bland annat bra relationer på ett socialt plan, goda rumsliga förutsättningar, bra relationer på styrande respektive operativ nivå, medvetenhet inom respektive professioner om att inte enbart deras sätt att arbeta räcker för en lösning samt en allmänt samarbetsvänlig och flexibel inställning.³²

Kullberg och Danermark påpekar att det finns en tröghet i det svenska systemet som innebär att myndigheter och organisationer inte alltid är benägna att följa modet och hoppa på nya organisationsupplägg när dessa är aktuella inom forskningen. Denna tröghet är inte enbart av ondo enligt Danermark och Kullberg. Det kan i många fall vara nyttigt att pröva sig fram till en fungerande metod istället för att hoppa mellan dem som för tillfället anses som bäst.³³

En möjlighet enligt Hertting, för att komma tillrätta med samverkansproblem som uppstår mellan myndigheter, är att slå samman resurser och områdesbudgetar. Men trots att de flesta myndigheter sett detta som en bra möjlighet i teorin har det hela i princip aldrig genomförts i praktiken. Enligt Hertting är orsaken ofta en ovilja från de inblandade myndigheternas sida att släppa ifrån sig kontroll. Således menar Hertting att det blir svårt att genomföra nya gemensamma åtgärder som löser problem på längre sikt. ”Inte ens för de kommunala förvaltningarna tycks det ha varit möjligt att formulera gemensamma mål för stadsdelarna som grund för gemensam resursanvändning och innovativ problemlösning. Målsättningar om gemensamma budgetar formuleras för att så småningom strykas. Vaga gemensamma policier formuleras utan att få auktoritet som styrande institutioner.”³⁴

2.5 Sammanfattning

Utifrån den litteratur som behandlats i detta kapitel kan sägas att samverkan anses som något nödvändigt i dagens välfärdssamhälle, främst mellan myndigheter och lokala aktörer som riktar

³² Danermark & Kullberg, ”Samverkan – välfärdsstatens nya arbetsform”. Sid 157 samt kapitel 3.

³³ Danermark & Kullberg, ”Samverkan – välfärdsstatens nya arbetsform”. Sid 165.

³⁴ Hertting, ”Samverkan på spel” sid 316

sig mot samma målgrupper. Risken för att brukarna ska hamna i en rundgång (se husmetaforen som redogjorts för i detta kapitel som exempel) mellan de olika instanserna i samhället minskas väsentligt om genuin samverkan praktiseras. Något som även med största säkerhet minskar kostnaderna för berörda myndigheter. Citatet "Samverkan är nödvändigt dels ur ett ekonomiskt perspektiv men också ur ett mänskligt sådant" i början av detta kapitel pekar på just detta.

Samverkan är dock svår att definiera och när den praktiserats har en rad återkommande problem uppmärksammats. Bland annat har det visat sig vanligt att olika organisationskulturer, verksamhetsmål och finansieringskällor krockar med varandra. Även olika professioner, yrken och människosyner är grogrunder för att problem ska uppstå.

När samverkan ska användas har det visat sig viktigt att från första början ha tydliga gemensamma mål för vad man ska samverka kring och vilken form av samverkan som är önskvärd för ändamålet (se Westrins fyra kategorier). Det är också viktigt att inblandade parter känner sig nöjda med den roll de tilldelats samt att det finns möjligheter att samordna budgeten. På så sätt kan en stor del av de problem som beskrivits i förra stycket elimineras, något som projektverksamheter inom ramen för storstadssatsningen tydligt illustrerar. I kapitel 3 behandlas ett urval av dessa verksamheter.

3. Storstadssatsningen

”Myndigheterna krockar med sig själva, det nationella, lokala samt med varandra [...], man behöver ha mer generella regler men samtidigt också fokusera på det som är speciellt för lokala delar.”³⁵

/ Beatrice Larsson, departementssekreterare på svenska justitiedepartementet – storstadskansliet, sammanfattar svårigheter med samverkansprocesser inom storstadssatsningen och ger även en bild av diskussionerna som förs i regeringen gällande framtiden.

Som nämnts i början av kapitel 1 beslutade riksdagen 1998 att 2,1 miljarder skulle tillsättas för att bekämpa arbetslöshet, bidragsberoende och segregation i svenska storstäder. 24 stadsdelar inom sju kommuner, som ansågs extra hårt drabbade, har sedan dess fått dela på pengarna och på lokal nivå har en mängd olika handlingsprogram genomförts. Många av verksamheterna har i dag, när storstadspengarna är slut, avslutats. Ett fåtal lever kvar i så gott som oförändrad form, men med andra finansieringskällor, och på andra håll lever erfarenheter från satsningen kvar i ordinarie verksamheter.

Citatet från Beatrice Larsson belyser att erfarenheterna från storstadssatsningen på många sätt satt fingret på självständiga myndigheters svårigheter att samverka, såväl med varandra som inom de egna organisationerna. Detta är i sig inte något som var vilt främmande inför storstadssatsningen utan snarare tvärtom. Ett av de tydligaste honnörsorden inom ramen för storstadspolitiken har just varit samverkan mellan myndigheter, kommuner och näringsliv. Det främsta syftet med den politiska viljan är och har varit att ”motverka rundgång mellan socialtjänst, försäkringskassa, arbetsförmedling och primärvård”³⁶ för brukare. Regeringen konkretiserar i propositionen 1997/98: 165 ”Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet” hur de anser att samverkan ska uppnås och i vilken form den främst är önskvärd. I propositionen står det: ”Det är väsentligt att de olika kompetenser som finns i de samverkande myndigheterna kan utnyttjas på bästa sätt. Det är därför önskvärt att den personal som arbetar

³⁵ Intervju med Beatrice Larsson, departementssekreterare på justitiedepartementet, storstadskansliet, 20 december 2004.

³⁶ Storstad och framtid - metoder, Storstadsdelegationen, 2002

med personer i stadsdelen är samlade på ett ställe i stadsdelen. Arbetet kan också lättare synliggöras om man finns lokaliserad i området”.³⁷

I detta kapitel kommer jag således att redogöra för de satsningar som gjorts utifrån målet att samla myndigheter och andra lokala aktörer under ett och samma tak. I fokus står, vilket nämns i kapitel 1, olika jobbcentra runt om i städerna med en klar inriktning på samverkan mellan myndigheter och lokala aktörer som kommuner och näringsliv. Dessa jobbcentra har i sina verksamhetsbeskrivningar ett klart mål som går ut på att underlätta för individen att komma ut på arbetsmarknaden och minimera risken för ”rundgång”.

Det jag valt att fokusera på vid granskningen av de olika verksamheterna är hur samverkan har skett, vilka problem respektive framsteg detta har lett till samt hur potentialen att fortsätta driva dessa projekt i ordinarie verksamheter ser ut inför framtiden. När det gäller statistik över hur väl projekten lyckats med att sänka arbetslösheten och minska bidragstagandet är jag lite mer återhållsam. Detta till stor del beroende på att siffror och underlag för en sådan granskning inte finns utarbetade överlag samt att det inte heller är det som jag fokuserar på i första hand. Kortfattat kan sägas att många av ovan nämnda projekt inom storstadssatsningen har givit bra resultat när det gäller att få till stånd samverkan och samarbete mellan myndigheter som arbetar med samma målgrupper. Det kan också sägas att detta samarbete generellt visat sig fungera bra just i projektform med externt finansierade pengar men när det gäller implementering i den ordinarie verksamheten så ser mycket av det nya samarbetet ut att fallera. Detta är något som jag tar upp under genomgången av storstadssatsningens verkningar och utformningar i alla berörda kommuner. Jag kommer framöver i kapitel 3 att i tur och ordning redogöra för varje kommun för sig.

3.1 Göteborg

Centrala inslag i de arbetsmarknadssatsningar som gjorts i Göteborg är coaching och jobbmatchning, det vill säga en klar fokusering på individen.³⁸ I Göteborg har jag valt att fokusera på verksamheterna Arbetsforum, Samverkstan och Jobbcentrum som konkreta exempel på myndighetsöverskridande arbete. Samverkstan och Jobbcentrum avslutades vid årsskiftet 2003/2004 varpå Arbetsforum startade. Arbetsforum har många likheter gällande

³⁷ Regeringens proposition 1997/98:165 ”Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet”, Stockholm 14 maj 1998.

³⁸ Kihlström, Åke & Simonsson, Birger, 2003 ”Samverkan för sysselsättning och egenförsörjning”, Institutet för arbetsvetenskap, Göteborgs universitet.

tillvägagångssättet med Samverkstan och Jobbcentrum, och är en verksamhet som kommer att fortsätta år 2005 och eventuellt längre fram.

3.1.1 Arbetsforum, Samverkstan och Jobbcentrum

Arbetsforum involverar personal från stadsdelsförvaltningarna i Bergsjön och Kortedala, arbetsförmedlingen, försäkringskassan, flyktingmottagningen, primärvården och vuxenutbildningen. Projektet startade i januari 2004 med målgruppen arbetslösa, socialbidragstagare samt arbetssökande vid arbetsförmedlingen. Målsättningen är att inom 14 dagar kunna erbjuda utbildning, arbete eller annan sysselsättning åt den person som ingår i verksamhetens målgrupp. En aktivitetsplan ska göras upp i samråd med brukaren och därefter ska lämplig åtgärd vidtas³⁹. Då verksamheten är relativt ny finns inget egentligt utvärderingsmaterial kring projektet. Däremot finns som nämnt tidigare många likheter med Samverkstan och Jobbcentrum, redogörelsen för dessa i kan således ge en inblick i problem och framsteg inom även Arbetsforum.

Den första augusti 2001 startade Samverkstan som ett samverkansprojekt mellan stadsdelsförvaltningarna i Bergsjön och Kortedala, arbetsförmedlingen, försäkringskassan, vuxenutbildningen samt delar av vården. Fokus lades här på ett starkt individanpassat förhållningssätt till brukarna. Individuella handlingsplaner, vilka senare kom att upprättas inom Arbetsforum, tillmättes stor vikt.

Enligt Kihlström och Simonssons utvärdering var det svårt att upprätta en god samsyn de olika myndigheterna emellan. En förklaring tros vara olika erfarenheter och grundsyner kring vilka grupper som ansågs ”svåra” respektive ”lätta” att få ut på arbetsmarknaden. Utifrån den enskilde brukaren är utvärderingen mer positiv. Kihlström och Simonsson skriver exempelvis ”De (brukarna) fick en bred utredning och en individuell handlingsplan med sig från projektet. Vissa har kommit i arbete direkt, andra har kommit i utbildning, ytterligare andra har fått tillgång till relevant utbildning.”⁴⁰ Samtidigt anser de också att projektet är ett tydligt exempel på de svårigheter som återstår att övervinna beträffande samarbetet mellan projekt å ena sidan och ordinarie verksamheter å den andra. Kihlström och Simonsson saknar en tydligare implementeringsfas i ordinarie verksamhet.

³⁹ Kihlström & Simonson, ”Samverkan för sysselsättning och egenförsörjning”.

⁴⁰ Kihlström & Simonson, ”Samverkan för sysselsättning och egenförsörjning”, sid 53.

Jobbcentrums verksamhet håller sig inte helt inom ramen för min avgränsning för denna uppsats men känns ändå angelägen då den verkade i samverkan med Samverkstan. Någon intern samverkan mellan exempelvis arbetsförmedlingen och försäkringskassan skedde inte utan istället fick brukarna här rådgivning och stöd gällande hur de på egen hand skulle ta sig vidare.⁴¹ Kihlström och Simonsson skriver att Jobbcentrum aldrig riktigt fick någon fart under den två år långa verksamhetsperioden. Dessutom anser de att samverkansprocesserna var svaga då anknytning till den ordinarie verksamheten inom kommunen var dålig enligt de båda. En orsak till detta anses i utvärderingen bland annat vara en alltför hög personalomsättning. Likt Samverkstan lades verksamheten ner 2003 och intresserad personal uppmanades att söka sig vidare till Arbetsforum.

3.1.2 Överblick Göteborg

Utifrån Kihlströms och Simonsons utvärdering finns mycket positivt att säga om ambitionen bland personalen som deltagit från de olika redan etablerade myndigheterna. ”Engagemanget och viljan till förnyelse och utveckling kännetecknar de projekt vi studerat närmare”, står det bland annat i utvärderingen.⁴²

Åsa Svensson, samordnare för storstadssatsningen i Bergsjön, och Ann Skärberg, enhetschef för Arbetsforum i Göteborg, anser även de att mycket positivt har kommit ut från storstadssatsningen i Göteborg. ”Samverkan är nödvändig dels ur ett ekonomiskt perspektiv men även ur ett mänskligt sådant. Storstadssatsningen har blivit en anledning för myndigheter att samverka. [...] Det är bra med öronmärkta pengar för just samverkan. Det blir ett incitament och öppnar dörrar mycket snabbare mellan olika samverkansparter.”⁴³

De påtagliga problem inom projekten som uppmärksammas handlar om myndigheternas olika former av organisering och okunskap om varandras strukturer. ”Många av dem [deltagarna] påpekar att det finns en benägenhet i verksamheterna att varje gång uppfinna hjulet på nytt och upprepa samma misstag som många andra redan gjort [...]” skriver Kihlström och Simonsson.⁴⁴

⁴¹ Kihlström & Simonson, ”Samverkan för sysselsättning och egenförsörjning”.

⁴² Kihlström & Simonson, ”Samverkan för sysselsättning och egenförsörjning”, sid107.

⁴³ Intervju med Åsa Svensson, samordnare storstadssatsningen i Bergsjön ,och Ann Skärberg, enhetschef Arbetsforum, 28 december 2004.

⁴⁴ Kihlström, Simonson, ”Samverkan för sysselsättning och egenförsörjning”, sid. 107-108.

Även om de inblandade myndigheternas verksamhetsområden ofta överlappar varandra så finns det tydliga strukturella skillnader som skapar problem när det gäller verksamheternas upplägg. Detta resulterar också i problem på individnivå när det gäller brukarna som lätt ”slussas” mellan olika myndigheter. Detta är något som regeringen inför storstadssatsningen hade som mål att komma bort från⁴⁵.

Åsa Svensson och Ann Skärberg vidhåller även de att det finns stora problem just när det gäller myndigheternas olika regelverk och rutiner och riktar särskilt en känga mot arbetsförmedlingen och försäkringskassan som de beskriver som ”stelbenta organisationer.”⁴⁶ Åsa Svensson uttrycker även en önskan om att ansvarsområdena mellan myndigheter och andra aktörer ska tydliggöras för att förbättra samverkan. ”Min upplevelse är att AF och kommunerna inte har en kompatibel ansvarsfördelning gällande de arbetslösa. Jag har efterfrågat målformuleringar och direktiv för att reda ut vem som ska göra vad - men ej hittat det”, menar hon.⁴⁷

Kihlström och Simonsson hävdar att problem med samverkan uppstår då den ska integreras i den dagliga och ordinarie verksamheten. En förklaring till detta ges i utvärderingen och kan symboliseras med följande citat: ”de samverkande organisationerna har olika uppdrag och olika finansiärer”.⁴⁸ Sammanfattningsvis kan alltså sägas att Kihlströms och Simonsons omdöme om storstadssatsningens betydelse för sysselsättning och försörjningssvårigheter varit positiv, särskilt vid bejakande av samverkan mellan myndigheter. Däremot har det visat sig svårt att implementera de samverkansprojekt som gjorts i den vardagliga verksamheten, det har visat sig svårt på grund av rådande strukturer som exempelvis olika målsättningar mellan organisationer och även på grund av verksamheternas utformning. Samverkan är däremot något som är behövligt och visat sig framgångsrikt.

Åsa Svensson och Ann Skärberg belyser i liknande ordalag framstegen som skett genom storstadssatsningen. De anser dock i större utsträckning än Kihlström och Simonsson att implementeringsprocessen av storstadssatsningen i dag är i gång. Exempelvis påpekar de att Arbetsforum kommer fortsätta att drivas även då storstadspengarna är slut. De pekar även på att Göteborg i sin helhet fått upp ögonen för samverkan och för de utsatta områdena: ”Sammanfattningsvis har stadsdelsförvaltningen med samverksanpartier åstadkommit mycket lokalt. Under det gångna året har kommunledningen tagit krafttag för att engagera alla

⁴⁵ Regeringens proposition, 1997/98:165 ”Utveckling och rättvisa - en politik för storstaden på 2000-talet”.

⁴⁶ Intervju med Åsa Svensson och Ann Skärberg.

⁴⁷ Intervju med Åsa Svensson, 30 december 2004.

⁴⁸ Kihlström & Simonson, ”Samverkan för sysselsättning och egenförsörjning”, sid. 108.

förvaltningar och bolag i detta arbete. De utsatta stadsdelarna finns nu på kartan och i många beslutsfattares medvetande”, säger de och konstaterar även följande: ”Vi menar att samverkan är bra för brukarna. Idag har vi en Svarte-Petter-situation, personer med behov skyfflas runt mellan olika myndigheter och ingen vill ta kostnaden (gäller sjuka, arbetslösa, nyanlända etc). För att detta ska bli bra för den enskilde måste dock samverkansparterna lägga pengar i gemensam pott och samverka kring personer man är överens om att samverka kring. Tyvärr verkar denna grupp krympa när alla snävar in sina respektive målgrupper”⁴⁹.

3.2 Stockholmsområdet

I Stockholmsområdet har fem kommuner tilldelats pengar inom ramen för storstadsområdet: Stockholms stad, Botkyrka, Haninge, Södertälje och Huddinge. Projekten i de olika kommunerna har kommit att se olika ut utifrån förutsättningar och behov. Det går således inte att betrakta Stockholmsområdet som homogent och som ett område som brottas med samma grundproblem.

3.3 Botkyrka

Inom ramen för Botkyrkas satsning har bostadsområdena Fittja, Alby och Hallunda/Norsborg prioriterats på grund av att de har högre arbetslöshet och fler försörjningshjälpstagare än övriga delar av kommunen. Det är också här som de flesta satsningar har gjorts.

3.3.1 Arbetskraft Fittja

Arbetskraft Fittja startade sommaren 1998 och avslutades 2001. Verksamheten samordnade arbetsförmedlingen, Arbetsmarknadsinstitutets och utbildnings- och arbetsmarknadsförvaltningens verksamheter under ett gemensamt tak. Målsättningen var mindre utdragna handläggningstider med kvalitativ utredning av klienterna som själva uppmuntrades att delta mer aktivt än tidigare gällande handlingsplaner för ett jobb. Här skulle det således skapas mer tid och större effektivitet än inom arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet. Två projekt tillkom vid sidan om, Fittja IT-café och Fittja Arena, för att ytterligare förstärka arbetsformen. Under de tre år som Arbetskraft Fittja bedrevs förändrades emellertid utbudet av kurser inom verksamheten kontinuerligt vilket gjorde att helhetskänslan blev lidande vilket Johan Holmdahls utvärdering ”De motsägelsefulla omständigheterna” belyser.⁵⁰

⁴⁹ Intervju med Åsa Svensson och Ann Skärberg.

⁵⁰ Holmdahl, Johan, 2002, ”De motsägelsefulla omständigheterna - Utvärdering tema arbete och sysselsättning”, Mångkulturellt centrum, Botkyrka.

I utvärderingen framkommer att brukarna generellt ansåg att de på Arbetskraft Fittja fick bättre hjälp och bemötande än på en traditionell arbetsförmedling. Det centrala hindret för samverkan ansågs från personalen vara svårigheter och tidskrävande arbete med andra myndigheter, främst gällande olika former av strukturer i arbetsupplägget. Följande citat från en intervju med personal på Arbetskraft Fittja, hämtat från Johan Holmdahls utvärdering, visar på de samverkanssvårigheter som uppkommit: ”En kvinna som har lärarutbildning från ett annat land kanske behöver komplettera sin utbildning för att kunna arbeta som lärare i Sverige. Det skall kanske ta henne sex månader att komplettera men då tycker socialtjänsten att hon skall söka vilket arbete som helst men arbetsförmedlingen tycker att hon bör få sex månader på sig så att hon kan bli självförsörjande. Intervjuare: Varför tycker de så tror du? Därför att de följer helt enkelt sin socialtjänstlag som säger att ska någon få stöd så måste man aktivt söka arbete.”⁵¹

3.3.2 Överblick Botkyrka

Sammanfattningsvis kan sägas att trots att sysselsättningsmålen inte uppfylldes så ökade ändå förvärvsfrekvensen och utifrån en integrationsmässig synvinkel anses projektet välbehövt. Målet med samverkan och gränsöverskridande verksamheter har, om än inte till fullo, utvecklats särskilt när det gäller utbildnings- och arbetsmarknadsförvaltningen, arbetsförmedlingen och delprojekten Fittja Arena och IT-caféet. Samverkan med socialförvaltningen anses vara bristfällig och har för enskilda individer upplevts som olycklig. Här uppstod den form av olyckliga ”slussning” som visat sig vanligt förekommande runt om i landet. Till en del anses denna slussning bero på olika mål och krav hos olika myndigheter. Det så kallade klientmålet, det vill säga att sätta individen i fokus, försvårades av administrativt krångel och av målkonflikter mellan myndigheter. Det så kallade systemmålet, som enligt storstadssatsningens grundidé, uppmanade till samverkan mellan olika myndigheter och andra aktörer för att effektivisera verksamheter, kan således sägas ha eftersträvat men inte uppfyllts tillräckligt väl.⁵²

3.4 Stockholms stads storstadssatsning

Storstadssatsningen i Stockholm berör bostadsområdena Husby, Rinkeby, Tensta, Rågsved och Skärholmen. I vart och ett av dessa bostadsområden finns någon form av arbetscentrum vilka jag kortfattat kommer att redogöra för.

⁵¹ Holmdahl, ”De motsägelsefulla omständigheterna”, sid 25.

⁵² Holmdahl, ”De motsägelsefulla omständigheterna”.

3.4.1 Husby

I Husby har Kista Matching utvecklats vilket är ett center i samarbete mellan Kista företagsgrupp, diverse bemanningsföretag och arbetsförmedlingen. Verksamheten bedrivs genom att arbetsförmedlingen beviljar deltagarna utbildningsbidrag under studietiden. Strategin är att rikta in sig på de branscher som har efterfrågan på arbetskraft inom närområdet. Det är till största del företagets intressen som bestämmer utbudet på de frivilliga yrkesutbildningar som erbjuds. Samtidigt finns en form av ”jobbgaranti” utvecklad som ska ge deltagarna jobb efter avslutad utbildning.⁵³

3.4.2 Rinkeby

Rinkebys Arbetscentrum startade 1998 med medel från EU:s ”Mål 3 - fond” varefter det år 2000 fick nytt liv genom medel från storstadssatsningen.⁵⁴ Verksamheten har en inriktning på långtidsarbetslösa invandrare med dåliga svensk-kunskaper och andra personer som visat sig ha svårt att hitta arbete på egen hand. Arbetscentrum är i första hand ett samarbete mellan arbetsförmedlingen och Rinkebys stadsdelsförvaltning. Verksamheten har tydligt fokus på individen och inriktas på att etablera en personlig kontakt mellan de sökande och lokala arbetsgivare.⁵⁵ Generellt anses dock samverkan på myndighetsnivå i Rinkeby främst vara kopplad till individuella ansträngningar. ”Det har funnits svårigheter i att få flera parter att samverka bland annat på grund av skilda handlägningsrutiner mellan stat, kommun och landsting.”⁵⁶

3.4.3 Tensta, Rågsved och Skärholmen

I Tensta har Lunda Nova Näringslivscenter inrättats vilket även riktar sig mot arbetslösa i Spånga. Verksamheten är ett samarbete mellan det lokala näringslivet och arbetsmarknadsmyndigheterna med särskild tonvikt på näringslivsutveckling och med hopp om ett välfungerande samarbete mellan skola och övriga aktörer i samhället.⁵⁷ Liknande projekt har varit Mobiliseringen och Kompetensen i Rågsved samt Jobbcentrum i Skärholmen.

3.5 Haninge

I Haninges storstadssatsning kring arbetsmarknadsfrågor har verksamheterna Kompetensverkstaden, Trampolin och Jobbspåret etablerats. Alla har tydligt fokus på individen

⁵³ Axelsson Christina, 2002, ”Arbetslinjen i storstadsarbetet”, Södertörns högskola.

⁵⁴ Andersson, Helene, Hallsten, Lennart & Isaksson, Kerstin, 2002, ”Rinkebys Arbetscentrum”, IFAU rapport 2002:10.

⁵⁵ Axelsson, ”Arbetslinjen i storstadsarbetet”.

⁵⁶ Kings Lisa, 2003, ”Storstadssatsningen och insatserna i Rinkeby - Urvalsstrategier i retorik och praktik”, Working paper 10/2003, Södertörns högskola

⁵⁷ Axelsson, ”Arbetslinjen i storstadsarbetet”.

och särskilt Kompetensverkstaden och Jobbspåret har tydligt riktat in sig på samverkan som en viktig faktor för att lyfta in personer med olika former av svårigheter på arbetsmarknaden.

3.5.1 Kompetensverkstaden och Jobbspåret

Kompetensverkstaden har varit ett jobbcenter med personal från redan tidigare etablerade Arbetscentra, kommunens arbetsmarknadsenhet, socialförvaltningen och arbetsförmedlingen. Verksamheten har gått ut på att hantera deltagare individuellt samt i olika former av gruppverksamheter. Enligt Elin Vadelius utvärdering "Storstadssatsning, metodutveckling och dokumentation" har Kompetensverkstaden inte behövt följa någon av de etablerade myndigheternas regelverk vilket anses ha skapat större möjligheter för att arbeta förutsättningslös med "utgångspunkt i besökarnas intresse och anledning till besök". Vadelius skriver att Kompetensverkstaden har upplevts som öppen och obyråkratisk.⁵⁸

Ett annat projekt har varit Jobbspåret som riktat in sig på långtidsarbetslösa vuxna. Verksamheten har skett i samarbete mellan arbetsförmedlingen och Haninge kommun. Fokus har legat på att ta fram individuella handlingsplaner istället för på samverkan över myndighetsgränser.⁵⁹

3.5.2 Överblick Haninge

Sammanfattningsvis skriver Vadelius gällande samverkan att utvecklingen av arbetsmarknadsåtgärder förändrats från remittering av ärenden, koordination, till större inslag av integrerad verksamhet runt deltagare, kollaboration. Överlag ser hon att framsteg har skett och hon betonar att Haninge valt att bygga upp samverkansstrukturer direkt i projektverksamheterna mellan handläggare och personal från de olika myndigheterna. Detta samarbete på plats har lett till att personalen kommit varandra närmare i den vardagliga verksamheten samt att det underlättat kunskapsutbyte och gett större insyn i olika kulturer. Vadelius konstaterar också att storstadssatsningen i Haninge har gjort det möjligt att utveckla nya metoder inom samtliga målområden. Hon nämner arbetssökarkurser för individer med svårigheter på arbetsmarknaden och samverkan som särskilt på gräsrotsnivå upplevts som positivt. Enligt Vadelius har insatsledarna ofta varit positiva till samverkan medan det funnits svårigheter och hinder på högre nivåer i organisationerna. Dessutom har idéer utifrån varit svåra att förankra i redan etablerade

⁵⁸ Vadelius Elin, 2004, "Storstadssatsning, metodutveckling och dokumentation", Södertörns högskola.

⁵⁹ Vadelius, "Storstadssatsning, metodutveckling och dokumentation".

organisationer, något som visserligen de samverkansprojekt som genomförts till en viss grad börjat ändra på.

Huruvida de metoder och verksamheter som arbetats fram inom storstadssatsningen kommer att överleva i framtiden är i Haninge svårt att veta. Vadelius ser exempelvis kommunens dåliga ekonomi som ett skäl att anta att det blir svårt att fortsätta med många av verksamheterna. Det som kan göras, menar hon, är att implementera en del av de utarbetade metoderna i vardagliga verksamheter. I sin avslutande analys av storstadssatsningen i Haninge menar hon att den varit framgångsrik utifrån metodutvecklingssynpunkt. Särskilt konstruktiv anser hon att samverkan visat sig vara.

3.6 Huddinge

Huddinge kommun har inom storstadssatsningen inte satsat på den form av jobbcentra som jag valt att fokusera på i min uppsats. Lite kort kan sägas att satsningarna i Huddinge kommun mest varit inriktade på det sociala planet, det har handlat om att öka känslan av att vara en del av samhället. Exempelvis har storstadspengarna använts till Skogsås ungdomsråd, projektet Kvinnor i Vårby och startandet av ett medborgarcenter i kommunen.⁶⁰

Nilsson skriver i utvärderingen ”Resultat, resurser och riktlinjer i Storstadssatsningen” att Huddinge särskiljer sig genom att arbetet med storstadssatsningen handlat om att integrera den externa finansieringen i den redan befintliga linjeorganisationen inom kommunen. Därtill bör sägas att det nästan uteslutande har varit kommunens tjänstemän som utformat insatserna inom storstadssatsningen.⁶¹

Samverkan i den bemärkelse som jag valt att studera har inte varit påfallande. Medborgarservice är den instans som ligger närmast de samarbeten mellan arbetsförmedling och försäkringskassa som jag tagit sikte på i andra kommuner. Jenny Nilsson skriver att samverkan inom Medborgarservice sker mellan socialtjänsten och biblioteket och sedan hösten 2001 även mellan föreningslivet och politikerna vilket enligt utvärderingen bidrar till en bred samverkan med andra intressenter utanför kommunens förvaltning. Hon konstaterar att samverkan dock inte fungerat så som insatsledaren hoppades på till en början. Under Jenny Nilssons arbete med utvärderingen

⁶⁰ Nilsson, Jenny, 2003 ”Resultat, resurser och riktlinjer i Storstadssatsningen – om implementeringen av storstadspolitiken i Huddinge kommun”, Södertörns högskola.

⁶¹ Nilsson, ” Resultat, resurser och riktlinjer i Storstadssatsningen”.

ansåg även insatsledaren att det var för tidigt att uttala sig om huruvida samverkan mellan nämnda instanser har fått en önskvärd effekt.⁶²

3.7 Södertälje

Samordnade individuella handlingsplaner på webben och Slussen till arbete är de två verksamheter inom storstadssatsningen i Södertälje som är intressanta utifrån ett samverkansperspektiv. Projekten har haft/har som mål att utöka samarbetet mellan instanser och myndigheter som kommer i kontakt med samma målgrupper.

3.7.1 Samordnade individuella handlingsplaner på webben och Slussen till arbete

Samordnade individuella handlingsplaner på webben startade hösten 2002 och utöver framtagning av individuella handlingsplaner bestod verksamheten av olika former av utbildningar där personal från arbetsförmedlingen, socialtjänsten, psykiatrin, försäkringskassan och den lokala verksamheten Arbetscentrum deltog. Målgruppen har varit relativt bred med särskilt fokus på den grupp som ”står långt ifrån arbetsmarknaden och som har kontakt med flera myndigheter samtidigt och behöver en insats för att samordna förändringsarbetet”.⁶³ För varje brukare skulle en individuell handlingsplan tas fram i samverkan mellan aktuella myndigheter. Handlingsplanen var brukaren själv ansvarig att visa upp vid besök hos myndigheter.

Johan Holmdahl uppmärksammar i utvärderingen ”Arbetsmarknadsinsatser i Södertäljes kommun” olika strukturella hinder gällande problem som uppstår genom skillnader i regelverk, kunskapsmodeller och organisation. Holmdahl hävdar att hinder för samverkan till största del finns i den ordinarie kommunala organisationen och att möjligheterna och målen med samverkan måste byggas in i själva grundstrukturen för att det hela ska fungera.⁶⁴

Projektet lades ner vid årsskiftet 2004/2005 då projektmedlen tog slut och ”Samordnade individuella handlingsplaner på webben” bortprioriterades till förmån för andra verksamheter.⁶⁵

En utredning kring verksamheten pågick under arbetet med denna uppsats.

⁶² Axelsson Carina & Nilsson Jenny, 2002, ”Storstadssatsningen i Huddinge kommun”, Södertörns högskola.

⁶³ Holmdahl, Johan, 2003, ”Arbetsmarknadsinsatser i Södertäljes storstadsarbete”, Södertörns högskola.

⁶⁴ Holmdahl, ”Arbetsmarknadsinsatser i Södertäljes storstadssarbete”.

⁶⁵ E-post från Göran Rooth, samhällsplanerare Södertälje kommun, 15 december 2004.

I oktober 2004 startades projektet ”Slussen till arbete”. Projektet samlar personal från arbetsförmedlingen, försäkringskassan, psykiatrin, primärvården samt social- och arbetsmarknadskontoret. Verksamheten har en klar och tydlig jobbcenter-karaktär. Ett mål med Slussen till arbete är att verksamheten i ett tidigt skede ska implementeras som en ordinarie verksamhet i kommunen.⁶⁶ Det är den så kallade RUT-gruppen, ”Rehabiliterar och utreder tillsammans”⁶⁷, vilken inrättats i Södertälje, som gör en framtida gemensam verksamhet mellan ovan nämnda aktörer möjlig.

Christina Wattjersson, projektledare för Slussen till arbete, påpekar att det i nuläget inte har överförts några metodologiska lärdomar från ”Samordnade individuella handlingsplaner på webben” till ”Slussen till arbete”. ”Det beror dels på tekniken men också på att vi ansåg att den handlingsplanens syfte var mer att kartlägga hela livssituationen och inte med direkt fokus på arbete.”⁶⁸ Däremot berörde ”Samordnade individuella handlingsplaner på webben” i princip samma verksamheter och brukare som ”Slussen till arbete” gör.

3.8 Malmö

Malmös arbetslöshet är högre än riksgenomsnittet och således har även stora delar av storstadspengarna använts för att minska såväl arbetslösheten som bidragsberoendet inom kommunen. I Malmö har ett aktivt arbete med de så kalla AUC – lokala arbets- och utvecklingscentra bedrivits. Detta har skett i de fyra stadsdelarna Fosie, Rosengård, Hyllie och Södra Innerstaden, områden som ligger inom ramen för storstadssatsningen. Inrättningarna bygger på samverkan mellan kommunen, försäkringskassan och arbetsförmedlingen.

3.8.1 AUC – Arbets- och utvecklingscentra

Målgruppen för AUC är långtidsarbetslösa personer som remitterats från försäkringskassan, arbetsförmedlingen eller socialtjänsten och som anses kunna komma in på arbetsmarknaden inom ett till två år. Överlag har de olika AUC samma form av personalsammansättning. Enligt ursprungsplanen kommer 10 personer från arbetsförmedlingen, 10 personer från olika instanser

⁶⁶ Projektbeskrivning ”Slussen till arbete”, augusti 2004, projektkod 15280, Wattjersson, arbetsförmedlingen.

⁶⁷ ”I RUT-gruppen (Rehabiliterar och Utreder Tillsammans) samverkar försäkringskassan, arbetsförmedlingen, landstinget och kommunen för att finna gemensamma lösningar i syfte att förebygga och förhindra att individer skickas runt mellan myndigheterna utan att få det stöd de behöver för att klara sin egen försörjning. Exempel på framgångsrika projekt för att minska rundgången mellan myndigheterna finns i Eskilstuna och på Hisingen i Göteborg. Lagen om finansiell samordning i rehabiliteringsärenden gör det möjligt att, via ett samordningsförbund, besluta om gemensamma åtgärder. Ett sådant förbund håller på att växa fram i Södertälje. Troligen kommer det att starta 2005 och fungera i full skala fr o.m. 2006.” Källa: Projektbeskrivning ”Slussen till arbete”.

⁶⁸ Intervju med Christina Wattjersson, projektledare Slussen till arbete, Södertälje, 20 december 2004,.

inom kommunen samt en från försäkringskassan. Varje center har en projektledare som ansvarar för den löpande verksamheten.

Den yttersta målsättningen med att samla de olika myndigheterna och aktörerna under samma tak är att kunna ”anlägga en helhetssyn på den arbetssökande och smidigare slussa densamme genom rådgivning, utbildning, praktik och andra åtgärder som krävs för att få arbete”.⁶⁹ Målsättningen med AUC har också varit att minska väntetiderna inom de olika åtgärderna för sysselsättning. Sedan centren startades 2000 har olika utvärderingar pekat mot att de lyckats med att få ut långtidsarbetslösa till arbete eller studier. Något som i Malmö stads utvärdering förklaras utifrån en rad orsaker, bland annat ”det kraftfulla hävdandet av normen om individens självförsörjning, det starkt individcentrerade arbetssättet, längre tid för handläggarna åt varje arbetssökande, samordningsvinster samt decentralisering med mera”.

Lars Ekström som är enhetschef vid ett av Malmöns fyra AUC-kontor anser att verksamheten lyckats bra med att undgå rundgången som han kallar för ”Svarte-Petter-spelet” mellan myndigheter, eftersom ansvaret för enskilda brukare här blivit gemensamt. Enligt honom märks detta tydligast mellan försäkringskassan och arbetsförmedlingen.⁷⁰

De problematiska inslagen å andra sidan, vilka försvårat arbetet med AUC, har bland annat varit att centrala direktiv från moderorganisationerna stört AUC:a individcentrerade arbetssätt. Enligt Lars Ekström är det önskvärt att regelverken förändras från centralt håll: ”Arbetsförmedlingen har en vilja på regionalnivå att man ska ha lokala mål för storstadsregionerna som skiljer sig från arbetsförmedlingen Sverige. Men de statliga regleringsbrevan måste ändras och frågan är om man på central nivå vill det.”⁷¹

AUC har, enligt utvärderingen, inte kunnat påverka vem eller vilka som ska arbeta inom projektet, en svårighet som förstärkts genom stor personalomsättning. Remittering till AUC anses också på många vis ha skett ”alltför beroende av de samverkande myndigheternas välvilja”.⁷² Dessutom har mer tekniska problem som från varandra skilda datasystem satt käppar i hjulet för att samverkan ska kunna fungera fullt ut.

⁶⁹ Andersson, Berit, Bevelander, Pieter, Broomé, Per, Carlson, Benny, Liedholm, Marianne mfl, 2003, ”Malmö och storstadssatsningen”, Malmö stad.

⁷⁰ Intervju med Lars Ekström, enhetschef AUC-Hyllie, Malmö, 17 december 2004.

⁷¹ Intervju med Lars Ekström.

⁷² Andersson, Bevelander, Broomé, Carlson, Liedholm mfl, ”Malmö och storstadssatsningen”.

3.8.2 Överblick Malmö

Genom AUC har Malmö lyckats med att samordna flera myndigheter som behandlar samma klienter under ett och samma tak. Arbetet har också bedrivits på ett decentraliserat sätt vilket uppmärksammats som något positivt. Däremot påpekas i utvärderingarna⁷³ om storstadssatsningen att AUC har bedrivits i projektkaraktär med en extern finansiär vilket kräver att nya avtal om fortsatt verksamhet måste träffas för att AUC ska få en fortsatt framtid. AUC har således likt övriga projekt i storstadssatsningen runt om i landet inte lyckats bygga upp tillräckliga möjligheter för implementering i de medverkande myndigheternas ordinarie verksamheter. AUC lever dock i dag vidare i projektform, budgeterat fram till 31 december 2006 genom ett samverkansavtal de inblandade instanserna emellan. Enligt AMS har AUC sedan starten av verksamheterna bidragit till att runt 5000 personer i berörda områden, vilka tidigare stod långt från arbetsmarknaden, blivit självförsörjande genom arbete.⁷⁴

⁷³ Andersson, Bevelander, Broomé, Carlson, Liedholm mfl, "Malmö och storstadssatsningen" samt. Hedblom, Agneta 2003, "Janusansiktet i aktiveringspolitiken", Socialhögskolan, Lunds universitet.

⁷⁴ AMS, december 2004, "Arbetsmarknadsstyrelsens åiterrapportering till regeringen gällande storstadssatsningen", Avdelningen för samverkansfrågor, Samuelsson, dnr. 03-012986, 2004-12-02.

4. Analys och slutsatser

“Det som blivit mycket tydligt för oss i detta arbete är att samverkan och delaktighet tar och kräver tid men resulterar i goda effekter.”⁷⁵

/Utdrag från Arbetsmarknadsstyrelsens återrapportering till regeringen gällande storstadssatsningen, december 2004.

De mål och önskvärda effekter av samverkan som regeringen ställde upp inför storstadssatsningen står i fokus för denna uppsats. Ett av de främsta motiven för samverkan, som framhölls i regeringspropositionen inför storstadssatsningen 1998⁷⁶, var att motverka rundgång för enskilda brukare. Samverkan mellan aktörer som behandlar samma målgrupper ansågs då, och än idag, som eftersträvansvärt och som ett bra grepp för att undvika denna onda cirkel.

Storstadssatsningen och projekten i dess kölvatten har erbjudit ett unikt tillfälle att prova på potentialen med samverkan. Det har främst gällt myndighetsöverskridande arbete i kombination med samarbete med näringsliv och kommunala aktörer. ”Samverkan är i dag inte längre en valfrihet, det är ett krav” hävdade sociologerna Danermark och Kullberg före storstadssatsningen.⁷⁷ Utifrån en granskning av effekterna av gränsöverskridande arbete inom storstadssatsningen är det ett påstående som många sannolikt kan skriva under på. Samverkan bidrar till ett sundare tillmötesgående av brukarna då personalen får större möjligheter att sätta sig in i deras speciella behov. Frågan är däremot vilken form av samverkan som är eftersträvansvärd och om genuin samverkan mellan myndigheter överhuvudtaget är möjlig utifrån dagens regelverk i de ordinarie verksamheterna.

Målsättningen med detta kapitel är att ge en sammanfattande bild av möjligheter, problem och framtidsutsikter gällande samverkan som metod att bearbeta arbetslöshet och segregation. Detta utifrån de fallstudier och den mer teoretiska litteratur som behandlats i uppsatsen.

⁷⁵ AMS, ”Arbetsmarknadsstyrelsens återrapportering till regeringen gällande storstadssatsningen”.

⁷⁶ Regeringens proposition 1997/98:165.

⁷⁷ Danermark & Kullberg ”Samverkan – välfärdsstatens nya arbetssätt”.

4.1 Kort överblick

Storstadssatsningens 2,1 miljarder har använts och bidragit till att ett tusental insatser gjorts i syfte att förbättra levnadsförhållandena i Sveriges, av arbetslöshet och utanförskap, hårdast drabbade stadsdelar. Bland annat har en rad projektverksamheter bedrivits av vilka en del i dag fortfarande, efter det att storstadspengarna är slut, är vid liv. Om detta har banat vägen mot ett framtida mer jämlikt och mindre segregerat samhälle, vilket var ett av regeringens mål vid starten, är svårt att avgöra statistiskt. Arbetslöshetsciffror⁷⁸ pekar på att många personer som, innan de deltog i storstadssatsningsprojekt, stod långt från arbetsmarknaden i dag har någon form av sysselsättning. Men det är svårt att utröna vad som är den främsta anledningen till detta. ”Sökande gör karriär men vad det hela beror på är inte säkerställt, därför arbetar vi med en utredning kring detta just nu” påpekar Per Samuelsson, handläggare på avdelningen för samverkansfrågor på Arbetsmarknadsstyrelsen, AMS.⁷⁹ Uttalandet understryker svårigheterna med att statistiskt säkerställa exempelvis samverkans effekt på arbetslöshetsnedgången. Det är också en anledning till att denna uppsats i första hand inte fokuserar på arbetslöshetstalen utan istället på andra mer kvalitativa effekter. Även om många av målen för storstadssatsningen inte infriats alls, eller i samma omfattning som man hoppats, finns det många lärdomar att dra. Inte minst om samverkan.

4.2 Analys

Utifrån de verksamheter, jobbcentra, som studerats i uppsatsen är det särskilt två generella drag som framkommer.

- Samverkan har visat sig uppskattad bland myndigheter och brukare, som fått ett mer individanpassat bemötande än på ”vanliga” arbetsförmedlingar. Något som med största sannolikhet resulterat i att fler fått jobb eller rustats bättre för att möta kraven på arbetsmarknaden.
- Samverkansprocesserna har fungerat väl i projektform men har inom samtliga kommuner stött på problem när de ska implementeras i ordinarie verksamheter. Den främsta anledningen är skilda budgetar och centrala verksamhetsmål som inte gått att kombinera

⁷⁸ Enligt Integrationsverkets stencilserie 2004:04, ”Utvecklingen i storstadssatsningens 24 bostadsområden – 1997-2002” och Faktablad om budgetpropositionen för 2005 som överlämnats till riksdagen 20 september 2004, regeringskansliet, har sysselsättningen ökat under hela perioden, den öppna arbetslösheten har sjunkit från 12 procent 1997 till runt 6 procent 2002. Skillnaderna är stora mellan de olika områdena, exempelvis har Rosengård i Malmö knappt 28 procent sysselsatta 2002 i förhållande till 71 procent i Jordbro. Även redovisas siffror som visar på ett minskat beroende av försörjningsstöd och högre utbildningsnivåer.

⁷⁹ Intervju med Per Samuelsson, handläggare på avdelningen för samverkansfrågor AMS, Stockholm, 17 december 2004. AMS har som mål att vara klara med en utredning som omfattar de 24 berörda statsdelarna i februari 2005. Utredningen ska sträcka sig över tidsperioden 1997-2004.

tillfredsställande myndigheterna emellan. Men även vertikala motstridigheter inom myndigheterna har angetts som starka skäl till samverkanssvårigheter.

Problemen kan kopplas till den teori som redogjorts för i kapitel 2. Danermark och Kullberg samt Hertting drar slutsatser vilka lutar mot att det är regelverken och myndigheternas olika mål som i mångt och mycket sätter käppar i hjulet för samverkan. Likaså är de överens om att samverkan är av godo och att den bör utvecklas, såväl för de enskilda brukarnas som för personalens skull.

I utvärderingarna går det att se generellt återkommande förslag till förändringar som behövs för att implementera erfarenheterna från storstadssatsningen. Kihlström och Simonsson hävdar exempelvis att rådande organisationsstrukturer måste göras om för att samverkansprojekt mellan myndigheter ska fungera i de ordinarie verksamheterna utan externa finansiärer.

I intervjuer som gjorts till denna uppsats förekommer liknande generella omdömen gällande regelverken. ”Arbetsförmedlingen har en vilja på regional nivå att man ska ha lokala mål för storstadsregionen som skiljer sig från arbetsförmedlingen Sverige. Men de statliga regleringsbrevens måste ändras och frågan är om man på central nivå vill det”,⁸⁰ säger Lars Ekström vid ett av AUC-kontoren i Malmö. Åsa Svensson och Ann Skärberg vid storstadssatsningen i Göteborg anser att, ”för att det ska bli bra för den enskilde måste [...] samverkansparterna lägga pengar i gemensam pott och samverka kring personer man är överens om att samverka kring”⁸¹. Christina Wattjerson vid Slussen till arbete i Södertälje förklarar att, ”på det lokala planet finns en vilja till samverkan och för att få systemen att fungera bättre, framförallt för individen. Problemet är verksamheternas olika mål som inte alltid ser till helheten utan till den egna verksamhetens resultat”.⁸²

I Integrationsverkets rapport ”På rätt väg – slutrapport från den nationella utvärderingen av storstadssatsningen”⁸³, från 2002, står det tydligt att det i dag krävs speciella medel för att myndigheterna ska upprätta samverkan sig emellan. I rapporten styrks även att exempelvis arbetsförmedlingen dras med vertikala svårigheter inom sin egen myndighet gällande samverkan. ”Samverkan hämmas ibland av motstridiga mål på nationell och lokal nivå. Ett tydligt exempel är

⁸⁰ Intervju med Lars Ekström

⁸¹ Intervju med Åsa Svensson och Ann Skärberg

⁸² Intervju med Chirsitna Wattjerson.

⁸³ Integrationsverket, 2002, ”På rätt väg? Integrationsverkets rapportserie 2002:5”

å ena sidan det nationella målet att nå 4 procents öppen arbetslöshet och de lokalt uppställda målen för att bekämpa arbetslösheten i de berörda områdena, å den andra sidan. Arbetsförmedlingen skulle i detta fall prioritera helt olika grupper av arbetssökande beroende på vilket av målen som tillåts styra inriktningen. För att dessa olika mål inte ska motverka varandras syften är det viktigt att man ger de lokala representanterna för en myndighet en möjlighet att kontinuerligt arbeta i förhållande till de lokala målen och bortse från det nationellt uppställda målen i de fall där det finns en inbyggd motsättning mellan dessa”.⁸⁴ Dessutom påpekas att försäkringskassan i många fall varit frånvarande vid styrningen av många av de lokala verksamheterna, allra tydligast har detta enligt rapporten varit i Stockholm.

Myndigheternas ibland motstridiga intressen har mynnat ut i ”Svarte-Petter-spelet”, något som frekvent återkommer som en benämning i utvärderingarna. Enskilda brukare blir ”kort” som ingen vill ta i. Arbetsförmedlingen är inte intresserad av att ha en bank med långtidsarbetslösa trots att dessa kanske just behöver en mer långsiktig övergångsprocess från arbetslöshet till sysselsättning. Följande citat, hämtat från Arbetsmarknadsstyrelsens åiterrapportering till regeringen gällande storstadssatsningen, 2004, sätter fingret på det paradoxala myndighetsutövandet i Sverige. ”Resultat från de områden som arbetat inom ramen för storstadsarbetet uppvisar ibland negativa resultat som egentligen är positiva. Målkonflikten mellan kommunernas/stadsdelarnas mål och arbetsmarknadspolitikens mål har tydliggjorts genom att arbetslösheten stigit då arbetskraftsdeltagandet ökat”⁸⁵

”Husmetaforen” som Danermark och Kullberg använder sig av är ett bra och tydligt exempel på svårigheterna i dagens välfärdssamhälle. Den uppmärksammar också behovet av att myndigheter, som berör samma målgrupper, samverkar. Idag uppstår krockar och problem gällande allt från olika budgetar, skilda regelverk och datasystem till verksamhetsmål.

Danermark och Kullberg menar bland annat att utmärkande för svårigheter med samverkan är att oklarheter om aktörernas domäner lätt uppstår. Vid en granskning av det svenska regelverket går det att dra detta resonemang ett steg längre. Gnissel i samarbetet mellan arbetsförmedlingen och försäkringskassan bygger inte enbart på oklarheter utan snarare på oförenliga verksamhetsmål. Symptomen blir extraarbete för personalen och kringslussning mellan myndigheterna för brukarna.

⁸⁴ ”På rätt väg” sid 142.

⁸⁵ AMS, ”Arbetsmarknadsstyrelsens åiterrapportering till regeringen gällande storstadssatsningen”.

Nils Herttings påpekande om att viljan och strävan efter samverkan är stor trots den ”processfrustration” som ofta upplevs är en annan aspekt som bör tilldelas vikt i detta sammanhang. Den går också att applicera på problemen med skilda regelverk och budgetar. Samverkan fungerar och underlättar men dagens regelverk hindrar den från att blomma ut.

Fripassagerarproblemet, solidaritetsproblemet och generositetsproblemet som Hertting belyser är också intressanta. Utifrån problemen med dagens regelverk och lagar kan sägas att fripassagerarproblemet uppstår just på grund av att varje enskild aktör har en egen budget och således är ovillig att ”släppa” ifrån sig ekonomiska medel som inte säkert genererar positiva resultat utifrån aktörernas egna centrala mål. Likaså kan solidaritetsproblemet tillmätas vikt. När en myndighet inte är helt säker på hur den andra sidan kommer att agera skapas en osäkerhet. Hertting pekar även på vertikal osäkerhet inom organisationerna, något som framkommit i flertalet utvärderingar gällande storstadssatsningen. På lokal nivå exempelvis har vissa projekt upplevts som väldigt positiva för personal på plats men samtidigt kommit i konflikt med centrala mål. Slutligen bör även Herttings generositetsproblem beaktas som handlar om svårigheterna med att ge upp egna preferenser i spelet om samverkan.

4.3 Sammanfattning och egna kommentarer

AUC i Malmö och Arbetsforum i Göteborg är två exempel på omtyckta och i den bemärkelsen ”lyckade” jobbcenterprojekt. Båda har funnit nya finansieringsformer inför framtiden men drivs fortfarande i projektform. Om detta är den bästa formen för organisering av samverkan mellan arbetsförmedlingen, försäkringskassan, kommunen samt andra aktörer ställer jag mig tveksam till. Motsatsförhållandet finns kvar och projektverksamheter drivs ofta med en viss osäkerhet om framtida överlevnad. Något som kan hämma tilliten till projekten, såväl bland brukarna som bland personal.

Enligt min mening är det tydligt att en mer individuellt anpassad form av arbetsförmedling är eftersträvansvärd. Det sunda förnuftet borde vara tillräckligt för att förstå värdet i att behandla människor utifrån vilka de är och inte som en homogen grupp. Tidigare erfarenheter, språkkunskaper, framtidsdrömmar och andra saker som gör oss till människor är viktigt att beakta när en arbetssökande vänder sig till arbetsförmedlingen. Känslan av delaktighet och ”att vara någon” har visat sig vara en bra början på vägen mot ett arbete och ett liv utan bidragsberoende. Jobbcentra runt om i Sverige har tagit fasta på detta och visat på att nya grepp

är efterlängtade och viktiga. Inom dessa jobbcentra har de arbetslösa i samråd med personalen framarbetat individuella handlingsplaner vilka jag redogjort för i kapitel 3. Denna form av verksamhet har visserligen inte alla gånger omedelbart genererat arbete men långsiktigt försatt brukarna i ett betydligt bättre utgångsläge och så småningom genererat sysselsättning. Detta nås lättast och kanske enbart genom samverkan myndigheter emellan eller genom en ny myndighet där dagens arbetsförmedling och försäkringskassa samt andra aktörer delar på utrymmet. Förslag om budgetsammanslagningar förekommer frekvent i utvärderingarna. Storstadssatsningens externt finansiella medel möjliggjorde en gemensam kassa för olika aktörer, vilket visade sig vara ett framgångskoncept och även, utifrån dagens förutsättningar, en nödvändighet för att driva exempelvis jobbcentra. När medlen har varit externa har det gått utmärkt att samla flera olika verksamheter under samma tak. När den externa finansieringskällan, i detta fallet storstadspengarna, tar slut finns det inte, en stark vilja till trots, förutsättningar för fortsatt verksamhet. Undantagen är lokala, där myndigheterna tillsammans med kommunen haft pengar över till att sätta projekt eller bygga vidare på redan etablerade sådana. Men de är inga långsiktiga lösningar.

Inom ramen för dagens ställda mål på myndigheter, kommuner och andra aktörer är det svårt att se samverkan, som exempelvis jobbcentra, som ett kontinuerligt inslag i ordinarie verksamheter. Positivt i sammanhanget är dock att problemet uppmärksammats och att det förs diskussioner så väl inom AMS centralt som inom regeringen om att skriva om regelverken och verksamhetsmålen.⁸⁶

Fram till idag har samverkan, även inom ramen för storstadssatsningen, ofta bedrivits enbart på projektnivå med extern finansiering. Detta är något som gjort det möjligt att undersöka vad samverkan har för funktion och hur den bäst kan användas samt hur svårigheter ska kunna elimineras inför framtiden. Deltagarna i projekten har ofta redan från början varit starkt intresserade av samverkan vilket kan ha kastat ett något missvisande glamouröst sken över begreppet. Självklart är det lättare att få till stånd god samverkan om det finns en stark vilja och förståelse och extra pengar för ändamålet.

Den koppling till teori och de projektbeskrivningar som presenterats i denna uppsats ger givetvis inte en komplett eller fullständigt nyanserad bild av samverkan inom storstadssatsningen.

⁸⁶ Intervju med Beatrice Larsson, justitiedepartementet och Helene Lahti Edmark, december 2004.

Ambitionen har ingalunda heller varit så. Men uppsatsen ger en bild av drömmen och viljan kring samverkan inom politiken, myndigheter och kommunala verksamheter. Den belyser också vikten av samverkan mellan exempelvis arbetsförmedlingen och försäkringskassan, inte minst utifrån ett brukarperspektiv. Ett av målen och syftena med uppsatsen har varit att peka på det nödvändiga med samverkan just mellan dessa instanser.

I inledningen skriver jag att AUC inspirerat mig till denna uppsats. AUC likt exempelvis Arbetsforum i Göteborg och Slussen till arbete är alla utvecklade efter modeller som bryter mot det svenska regelverket för ordinarie verksamheter vilket jag tycker är positivt. Likaså har många projekt under storstadssatsningen visat på att det går att ta nya grepp, då myndigheternas centrala mål kunnat bortprioriterats och fokus istället har lagts på lokala förutsättningar och individanpassning. Arbetet med brukarna har upplevts som effektivare utifrån många perspektiv.

Enligt min mening är det en självklarhet att erfarenheterna från storstadssatsningen måste implementeras runt om i landet, kanske inte enbart inom de 24 stadsdelarna som berörts denna gång. Att ständigt leta efter nya lösningar i form av nya projekt som följer ett visst mode är inte eftersträvansvärt. I dag hörs också, om än lågmält, förslag till en ny storstadssatsning.⁸⁷ Det behövs säkert mer pengar för att driva och experimentera fram nya lösningar för att komma tillrätta med samhällsproblem. När det gäller just samverkan i den form som beskrivits i denna uppsats är det mer tveksamt hur mycket mer erfarenhet som krävs. I mångt och mycket är det tydligt att det svenska regelverket bör ses över och nya verksamhetsmål behövs, inte minst beträffande arbetsförmedlingen. De lokala och individuella behoven måste uppmärksammas i högre grad än de i dag gör.

⁸⁷ Lönnæus, Olle, 6 december 2004, "Göran Persson skyller krisen på fp", Sydsvenska Dagbladet.

5. Källförteckning

Skriftligt material (även pdf-dokument)

AMS, *"Arbetsmarknadsstyrelsens återrapportering till regeringen gällande storstadssatsningen"*, Avdelningen för samverkansfrågor, Samuelsson, Per, dnr. 03-012986, 2004-12-02.

Andersson, Berit, Bevelander, Pieter, Broomé, Per, Carlson, Benny, Liedholm, Marianne mfl, 2003, *"Malmö och storstadssatsningen"*, Malmö stad.

Andersson, Helene, Hallsten, Lennart & Isaksson, Kerstin 2002, *"Rinkebys Arbetscentrum"*, IFAU rapport 2002:10.55.

Axelsson Carina & Nilsson Jenny, 2002, *"Storstadssatsningen i Huddinge kommun"*, Södertörns högskola.

Axelsson, Christina, 2002, *"Arbetslinjen i storstadsarbetet"*, Södertörns högskola.

Danermark, Berth & Kullberg, Christian, 1999, *"Samverkan – välfärdsstatens nya arbetsform"*, Studentlitteratur.

Hedblom, Agneta, 2003, *"Janusansiktet i aktiveringspolitiken – Storstadssatsningen i Malmö"*, Socialhögskolan, Lunds universitet, Malmö stad.

Hertting, Nils, 2003, *"Samverkan på spel – rationalitet och frustration i nätverksstyrning och svensk stadsförnyelse"*, Egalité.

Holmdahl, Johan, 2002, *"De motsägelsefulla omständigheterna - Utvärdering tema arbete och sysselsättning"*, Mångkulturellt centrum, Botkyrka.

Holmdahl, Johan, 2003, *"Arbetsmarknadsinsatser i Södertäljes storstadsarbete"*, Södertörns högskola.

Integrationsverket, 2004, *"Utvecklingen i storstadssatsningens 24 bostadsområden – 1997-2002"*, Stencilserie 2004:04,

Integrationsverket, 2002, *"På rätt väg?"*, Integrationsverkets rapportserie 2002:5.

Kihlström, Åke & Simonsson, Birger, 2003 *"Samverkan för sysselsättning och egenförsörjning"*, Institutet för arbetsvetenskap, Göteborgs universitet.

Kings, Lisa, 2003, *"Storstadssatsningen och insatserna i Rinkeby -Urvalsstrategier i retorik och praktik"*, Working paper10/2003, Södertörns högskola

Nilsson, Jenny, 2003 *"Resultat, resurser och riktlinjer i Storstadssatsningen – om implementeringen av storstadspolitiken i Huddinge kommun"*, Södertörns högskola.

Regeringens proposition 1997/98:165, *"Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet"*, Stockholm 14 maj 1998.

Regeringskansliet, *"Faktablad om budgetpropositionen för 2005"* som överlämnats till riksdagen 20 september 2004, regeringskansliet, Justitiedepartementet, Stockholm, september 2004.

Statens offentliga utredningar, 2004, *"Allt ljus på storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal? – Förslag till nationellt utvärderingsprogram"*, SOU 2004:79, Regeringskansliet.

Storstadsdelegationen, 2002, *"Storstad och framtid – metoder"*.

Vadelius, Elin, 2004, *"Storstadssatsning, metodutveckling och dokumentation"*, Södertörns högskola.

Wattjersson, Christina, 2004 *"Projektbeskrivning Slussen till arbete"*, augusti 2004, Arbetsförmedlingen Södertälje, projektkod 15280.

Internetsidor

Storstadskansliet, <http://www.storstad.gov.se>

Tidningsartiklar

Lönnaeus, Olle, *"Göran Persson skyller krisen på fj"*, Sydsvenska Dagbladet, 6 december 2004.

Sydvik, Per, *"Orback vill ta vara på det lyckade"*, Göteborgsposten 30 november 2004.

Intervjuer

Ekström, Lars, enhetschef för AUC-Hyllie, SDF, Malmö stad, 17 december 2004.

Larsson, Beatrice, departementssekreterare Justitiedepartementet, Storstadskansliet, 20 december 2004.

Rooth, Göran, samhällsplanerare Södertälje kommun. (e-post), 15 december 2004.

Samuelsson, Per, handläggare på avdelningen för samverkansfrågor AMS, Stockholm, 17 december, 2004.

Svensson, Åsa, samordnare storstadssatsningen i Bergsjön, Göteborg, 14 resp. 28 december 2004.

Skärberg, Ann, enhetschef Arbetsforum, Göteborg, 28 december, 2004.

Wattjersson, Christina, projektledare Slussen till arbete, Södertälje, 20 december 2004.