STORSTADSKOMMITTÉN

Att röja hinder

för Samverkan • Egenmakt • Arbetslinjen

Delbetänkande av Storstadskommittén

SOU 1995:142

STORSTADSKOMMITTÉN

STORSTADSKOMMITTÉN

Att röja hinder

för Samverkan • Egenmakt • Arbetslinjen

Delbetänkande av Storstadskommittén

SOU 1995:142

Statens offentliga utredningar
1995:142
Socialdepartementet

Att röja hinder för Samverkan • Egenmakt • Arbetslinjen

Delbetänkande av Storstadskommittén
Stockholm 1995

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Arkiv- och informationsenheten
103 33 Stockholm
Fax: 08-790 09 86
Telefon: 08-405 24 81

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1995

ISBN 91-38-20135-6
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Socialdepartementet

Regeringen beslutade den 16 mars 1995 att ge utredningen (S 1994:03) Levnadsvillkor i storstadsområden nya direktiv (S 1995:35). Med stöd av detta förordnades den 23 mars 1995 Karl-Petter Thorwaldsson som ordförande. Samma dag förordnades som ledamöter i kommittén kommunalråden Christine Axelsson (s), Vivi-Ann Nilsson (s), bitr. borgarrådet Dag Larsson (s), f.d. kommunalrådet Joakim Ollén (m) och f.d. riksdagsledamoten Rune Thorén (c) samt riksdagsledamoten Karin Pilsäter (fp).

Kommittén antog namnet Storstadskommittén. Direktiven till utredningen (dir. 1995:35) samt tilläggsdirektiv (dir. 1995:108) har i sin helhet bifogats betänkandet (bil.1).

Som sakkunniga förordnades den 10 april 1995 regiondirektören Sven-Olov Andersson, Arbetsmarknadsstyrelsen, överdirektören Ann-Mari Begler, Socialstyrelsen, projektledaren Tommy Birgersson, Boverket, byrådirektören Ylva Eklund, Riksförsäkringsverket, departementssekreteraren Barbara Martin Korpi, Socialdepartementet, departementsrådet Mats Wadman, Arbetsmarknadsdepartementet samt generaldirektören Kerstin Wigzell, Ungdomsstyrelsen.

Därtill förordnades den 15 juni 1995 som experter kanslirådet Eva-Stina Hultinger, Utbildningsdepartementet, kanslirådet Kent Ivarsson, Civildepartementet, sekreteraren Birgitta Ornbrant, Arbetsmarknadsdepartementet, departementssekreteraren Tommi Riihonen, Arbetsmarknadsdepartementet, avdelningsdirektören Maria Roselius, Socialstyrelsen samt den 10 augusti 1995 sekreteraren Ulla Åhs, Bostadspolitiska kommittén, Näringsdepartementet.

Särskilda yttranden har lämnats av f.d. riksdagsledamoten Rune Thorén (c) och riksdagsledamoten Karin Pilsäter (fp).

Storstadskommittén får härmed överlämna sitt första delbetänkande;
Att röja hinder för Samverkan, Egenmakt och Arbetslinjen.

Kommitténs arbete fortsätter enligt direktiven.

Stockholm i december 1995

Karl-Petter Thorwaldsson

Christine Axelsson
Dag Larsson
Vivi-Ann Nilsson
Joakim Ollén
Karin Pilsäter
Rune Thorén

/Christina Isaksson Eldh
Håkan Svärdman
Lena Thornberg

Innehållsförteckning

Inledning

Orsaker skall lyftas fram och åtgärdas! Politiska insatser skall syfta till att lösa problem och inte enbart hantera symtom. Utvecklingen under senare tid har gått mot vad vi slarvigt uttryckt skulle kunna kalla för kampanj- och novalucol-politik eller kosmetika och ytförändringar i form av olika korta projektinsatser.

Olika huvudmän kan i dag driva tidsbegränsade projekt, med likartade och goda intentioner, parallellt i samma geografiska området ovetande om varandras existens.

En generell erfarenhet av olika huvudmäns begränsade projektinsatser är att de uträttar en del och kan stoppa upp en pågående negativ utveckling, men de förmår inte på något grundläggande sätt ändra människors levnadssituation.

Kommitténs ambition är att bryta denna trend och i stället arbeta för att initiera och stimulera lokala processer som växer fram ur invånarnas egna önskningar och behov och som tar till vara de möjligheter och resurser som varje individ besitter.

En områdesbaserad samverkan behövs som strävar efter att samordna de samlade resurserna för lokalsamhällets behov av t.ex. upprustning av den fysiska närmiljön, bostäderna, lekmiljön, det kulturella utbudet och övrig fritidsverksamhet och av tillgång till den service som finns inom ramen för social- och arbetsmarknadspolitiken. I detta arbete kommer vi särskilt att uppmärksamma barn och ungdomar med svåra uppväxtvillkor.

Mot denna bakgrund har vi tagit initiativ till att stödja **utveckling av verksamheter för barn** i åldern 1-12 år som av olika skäl står utanför den reguljära barnomsorgen. Avsikten är att i samarbete med socialtjänsten och det lokala föreningslivet i bostadsområden utveckla och pröva olika typer av verksamheter för barn som syftar till att öka integrationsmöjligheterna i samhället.

Vi vet att den s.k. arbetslinjen numera är svår att upprätthålla inom den svenska arbetsmarknads- och välfärdspolitiken. Bidragssystemen och socialförsäkringssystemet är konstruerade för en situation med ringa arbetslöshet. En del regler i dessa trygghetssystem har under nuvarande omständigheter visat sig främja passivitet i stället för aktivitet. Ökande socialbidragskostnader och antal socialbidragstagare, särskilt bland invandrare, ger alarmerande signaler.

Det är inte kommitténs ambition att analysera och granska arbetsmarknadspolitikens roll, utan mer de ekonomiska och sociala konsekvenser denna politik fått för enskilda individers levnadssituation.

Vi kommer fortlöpande under arbetets gång att presentera delbetänkanden och rapporter med olika inriktningar, allt ifrån statistiska beskrivningar av situationen i storstäderna till goda exempel på olika utvecklingsprocesser.

Vi skall även redovisa behovet av åtgärder som behöver vidtas för att inte bara samhällsinsatserna utan även kommersiella och frivilliga verksamheter skall fungera bättre tillsammans och för att nå samverkan och samordning kring dessa frågor.

Detta delbetänkande har sin avgränsning till en diskussion om förändring av lagteknisk, finansiell och organisatorisk natur som är nödvändiga för att en bättre samverkan och samordning mellan olika myndigheter skall kunna uppnås. Genomgången bygger på de hinder och de synpunkter som vi fått via en "omvänd remissrunda" och en seminarieserie.

Syftet med delbetänkandet är att;

- skapa en öppen diskussion kring de hinderkomplex som redovisas,
- lyfta fram de samverkansmöjligheter som finns i dag,
- stimulera till att samverkansprocesser startar utifrån nuvarande myndighets- och förvaltningsorganisationer samt
- underlätta försök med nya samverkansformer mellan myndigheter och organisationer.

I **del I** återges den situation som i dag råder och kommitténs principiella ställningstagande till tre centrala begrepp; arbetslinjen, egenmakt och samverkan.

Del II är en redovisning av vad olika remissinstanser har angett som hinder för samverkan och de möjligheter som finns för samverkan samt våra reflektioner kring detta.

I **del III** presenterar vi våra förslag.

Därefter presenterar vi i **del IV** reportage om pågående intressanta samverkansprojekt.

Del I
Storstaden - en källa till det goda livet ?

Aristoteles har sagt att människorna kommer till staden för att söka sin utkomst och överlevnad, men stannar där för att kunna leva ett gott liv. Trots att detta sades för över 2300 år sedan gäller det fortfarande, även om dess innebörd har förändrats.

Drömmen om det goda livet har varit en bärande vision för det svenska välfärdsbygget. Möjligheterna att i dag leva det goda livet i våra tre storstäder skiftar dock starkt. Här återfinns inte enbart rika möjligheter till ett gott liv, utan också livets mörka sidor. Det är denna dubbelhet som gör att storstaden både skrämmer och fascinerar oss samtidigt.

Staden ligger som en frestelse utkastad i landskapet. Här korsas traditioner, ideologier och gator. Här möts människor. Rik som fattig, bildad som vis och främling som vän. Här skiljs också människor ifrån varandra av fashionabla esplanader i centrum och gråa fasader i förortens periferi. I storstaden pulserar det kommersiella bruset och nöjeslivet. Och här finns de hemlösa som ingen saknar. Det är dessa paradoxala spänningar som ger storstadens dess karaktär och väsen.

Spänningar utgör också ett hot och dessa kan förstärkas av ökad boendesegregation och fattigdom. Ökade klyftor skulle vara förödande för den svenska demokratin, vars uppgift är att bl.a. upprätthålla och fördjupa solidariteten mellan medborgarna för att undvika att samhället bryts sönder av inbördes strider mellan olika grupper.

De boendesegregationsmönster som präglar dagens städer i Sverige grundlades under perioden från 1800-talets mitt till 1940-talet. Då delades staden upp efter klass. Denna boendesegregation blev bestående, inte bara som fenomen, utan också som geografisk uppdelning av staden, som över tid har förändrats i takt med städernas expansion.

På 1930-talet blev drömmen om det goda livet synonymt med det goda folkhemmet eller folkhemsideologin. Sekler av umbäranden och fattigdom skulle undanröjas. Modernismen skulle lägga grunden för ett nytt framtidsland där människan äntligen skulle bli fri och självständig. På 1960- och 1970-talen nådde folkhemsideologin sin kulmen. Staten kom nu att iscensätta det så kallade miljonprogrammet, som innebar att man skulle bygga en miljon bostäder under tio år.

Det var en bostadspolitisk satsning i en storleksordning som tidgare varit otänkbar. Parallellt med att förorterna uppfördes i städernas utkanter drog en rivningsvåg fram genom de centrala delarna. Den äldre, låga bebyggelsen fick ge vika för det nya city. Stadskärnorna tömdes på boende, medan det byggdes nytt för butiker, varuhus, kontor och parkeringshus. Verksamheterna, som hade burits upp av stadens hantverkare och handelsidkare, utraderades i det närmaste för att ge plats åt de nya servicenäringarna. Så skapades ett specialiserat cityområde, vilket i stort sett lämnades öde vid arbetsdagens slut.

Miljonprogramsatsningen löste de klassiska bostadssociala problemen med omoderna lägenheter och trångboddhet, men boendesegregationen och den socioekonomiska uppdelningen av olika befolkningsgrupper, tenderade istället att öka. Med segregation menas inte bara en socioekonomisk och etnisk uppdelningen av olika befolkningsgrupper, det kan också vara fråga om en uppdelning i olika boendemiljöer. När dessa olika uppdelningar sammanfaller kan boendesegregationen bli allvarlig.

Miljonprogramsområdena har också kommit att starkt förknippas med just boendesegregation och storskaliga och enhetliga prefabricerade betonghus med en trist och torftig gårdsmiljö.

Flertalet hus är dock inte högre än tre våningar. Drygt 15 procent av husen är elementbyggda och den vanligaste fasadbeklädnaden är tegel. Inte mindre än hälften av den boendeyta som tillkom under 1970-talet skapades dessutom i småhus. Det är i en mindre del av miljonprogramsbeståndet som vi kan finna de problem som sammanhänger med boendesegregation. Även om dessa problem är vanligast i miljonprogramsområdena kan vi även finna liknande förhållanden i äldre bostadsområden i storstädernas mer centrala delar. Därmed blir det också missvisade att likställa miljonprogramsområdena med boendesegregation. Vi bör istället tala om utsatta bostadsområden.

Förra Storstadsutredningen (SOU 1990:36) indentifierade drygt 50 utsatta bostadsområden. Alla dessa områden hade minst dubbel så hög andel socialbidragstagare som storstadsregionen i stort. Andelen utlandsfödda var betydligt högre än i övriga delar av storstäderna, andelen låginkomsttagare var mycket högre, elevernas skolbetyg låga och andelen långa sjukskrivningar betydligt vanligare än i övriga stadsdelar. Storstadsutredningen visade också att de boendes socioekonomiska ställning samvarierade med deras hälsotillstånd.

Även de boendes syn på sin boendemiljö visade på allvarliga brister i
- skötsel och förvaltning av husen och närmiljön
- kommunikationerna till viktiga aktivitetspunkter
- fysisk och estetisk utformning
- den sociala integrationen och samhörigheten mellan grannarna.

Dessutom uttryckte de boende rädsla, obehag och främlingskap inför de kringboende.

I nästan alla dessa områden var omflyttningen så stor att endast hälften av invånarna bodde kvar efter en femårsperiod. De bostadsområden som är mest segregerade efter sociala och ekonomiska kriterier visar idag även tecken på etnisk segregation. I de mest invandrartäta bostadsområdena ökar också andelen invandrare med tiden. Dessa områden är i hög grad samma som klassificerats som minst attraktiva. Däremot är det viktigt att påpeka att stora flertalet invandrare inte bor i de invandrartäta områdena.

I invandrarnas bosättningsmönster finns en viss benägenhet att söka sig till sina landsmän. Vissa nationalitetsgrupper tenderar, i högre grad än andra, att vid sitt första val av bostad i Sverige söka sig till sina landsmän, vanligtvis till släktingar eller grannar från hemlandet. Men den etniska koncentrationen är inte alltid frivillig. Valmöjligheterna begränsas av bristande resurser, materiella såväl som sociala, samt diskriminering på bostadsmarknaden. Den främsta enskilda orsaken till den etniska segregationen är emellertid invandrarnas låga inkomster i förhållande till svenskar.

Många nyanlända invandrare styrdes också under 70-talet av den kommunala bostadsförmedlingen till miljonprogramsområdena för att avhjälpa den då rådande bostadsbristen.

De utsatta områdena har under de två senaste decennierna varit föremål för stor uppmärksamhet. Dessvärre har diskussionen ofta reducerats till en bostadsmiljöfråga. Den hittillsvarande politiken för att möta detta problem har i många stycken havererat. Kommunerna har framför allt satsat på att försöka göra de utsatta bostadsområdena attraktivare genom att bryta storskaligheten, torftigheten och förändra upplåtelseformen hyresrätt till bostadsrätt. Dessvärre har denna politik visat sig föga framgångsrik. På många håll har insatserna istället resulterat i höjda hyror, ökat bidragsberoende och stora förluster för de kommunala bostadsbolagen. Orsaken härtill bör sökas i den föreställningen denna politik har präglats av, nämligen tron på att "någon annan" ska lägga tillvaron till rätta i de utsatta bostadsområdena. Och med "någon annan" har man ofta syftat på ekonomiskt och socialt bättre rustade människor.

På senare år har dessbättre insikten vuxit sig allt starkare att problemen i de utsatta bostadsområdena inte uteslutande kan lösas av "någon annan" och genom fysiska insatser, utan också kräver en social mobilisering av invånarna. Det finns flera exempel på framgångsrika sådana insatser i utsatta bostadsområden. I Eriksbo i Göteborg har man genom en stark kooperativ rörelse bland de boende och en nära samverkan med bostadsföretaget lyckats nå bra resultat. I Råslätt i Jönköping har man framgångsrikt satsat på bred samverkan under lång tid. I Holma

i Malmö har bostadsföretaget slopat den tradtionella förvaltningen och satsat på självförvaltning. Den gemensamma nämnaren för dessa områden är att de fysiska förändringarna har gjorts i samverkan mellan de boende och fastighetsägarna.

Den allmänna bilden av de utsatta bostadsområdena har fokuserats på problem och brister. Både vetenskapliga och massmediala skildringarna är ofta fria från nyanser och den rikedom av resurser och möjligheter som dessa områden besitter. Problemen ska självfallet inte ignoreras, men att hänfalla åt ett ensidigt svartmålande av dessa områdena är varken konstruktivt eller rättvisade.

Inom socialtjänsten, skolan, polisen, fritidssektorn och kulturförvaltningen görs i dag betydande insatser för att skapa bra uppväxtförhållanden i dessa områden. Det finns också ett stort engagemang i det lokala förenings- och organisationslivet.

En kartläggning som Stiftelsen för samhällsarbete och mobilisering (CESAM) har gjort på uppdrag av Storstadskommittén visar att föreningslivets och de enskildas insatser för att främja det lokala utvecklingsarbetet i de utsatta bostadsområdena är betydande. Kartläggningen visar på flera exempel där de boende har funnit nya och okonventionella lösningar på problem och behov som de möter i sin egen vardag. Ett exempel är hämtat från Bergsjön där den assyriska föreningen driver ekohuset Bågskytten och ett annat exempel kommer från Malmö där en lokal grupp arbetar för att förbättra boendemiljön och de sociala förhållandena i stadsdelen Möllevången. Denna bild synliggörs sällan, utan i stället dominerar brist- och problemsynen. Ett sådant synsätt kan dels uppfattas som kränkande för de boende, dels kan det leda till så kallade självuppfyllande profetior.

Naturligtvis ska inte problemen underskattas, men en viktig uppgift i arbetet med att medverka till en positiv utveckling i de utsatta bostadsområdena är att skapa motbilder som tar vara på områdenas kreativitet, mångfald och kulturblandning.

Om storstaden ska bli en källa till det goda livet för alla dess invånare, krävs en samlad politik som strävar efter ökad intregration, för att bryta det utanförskap och den vanmakt, som många medborgare känner i de utsatta bostadsområdena. Integration utifrån detta perspektiv är följaktligen mer en strävan att kunna påverka sina egna liv, inte att alla ska bete sig som "svenskar". Det handlar om att tillförsäkra människor möjligheter att delta i samhällslivet för att på så sätt få makt och ansvar över sina levnadsvillkor och livschanser.

Målet för samhällets politik är alltså att ge den enskilde individen möjligheter att förverkliga sina inneboende drömmar om ett gott liv. Vi är övertygade om att detta görs bäst genom att förstärka och förnya arbetslinjen och utveckla egenmakt och samverkan.

Arbetslinjen vittrar

Rätten till ett arbete har sedan 1930-talet utmärkt det svenska välfärdssamhället och satt sin prägel på principerna och innehållet i trygghetssystemen i form av en starkt betoning av arbetslinjen, där det yttersta syftet med alla åtgärder är att åstadkomma självförsörjning genom inkomst från eget arbete.

Arbetslinjen innebär också att de arbetslösa, om de inte kan få ett arbete direkt, i första hand skall erbjudas en utbildning, i andra hand en arbetsplatspraktik eller annan aktiverande åtgärd och det är först när dessa åtgärder inte bedöms som lämpliga eller när det inte finns tillgängliga resurser som ett passivt kontantstöd skall betalas ut.

Politiken har därför inriktats på att aktivera de arbetslösa och bryta den öppna arbetslösheten så tidigt som möjligt. Det sker, dels genom olika åtgärder som aktiverar den arbetslöse och stärker möjligheterna för individen att få och behålla ett arbete i framtiden. Grundvillkoret är att man skall få arbetslöshetsersättning när man aktivt söker ett arbete. Detta stärker inte enbart samhällsekonomin utan medverkar också till att arbete blir det moraliskt och föredömligt riktiga.

Under 1990-talet har situationen på arbetsmarknaden påtagligt förändrats genom;
- minskad sysselsättning
- ökad arbetslöshet
- fortsatt högt antal förtidspensioneringar
- ökat antal socialbidragstagare.

Att upprätthålla arbetslinjen har blivit svårare. Det gäller också i de utsatta bostadsområdena i våra storstäder. Här har arbetslinjen börjat vittra allt snabbare under de senaste åren i takt med att arbetslösheten har ökat. Det är många människor som dagligen upplever att de inte får "göra rätt för sig" och känna sig behövda. I stället hänvisas dessa människor till A-kassesystemet, kontant arbetslöshetsstöd (KAS), och socialbidrag. Andelen förtidspensionärer i de utsatta bostadsområdena är också hög. En del har blivit det av så kallade arbetsmarknadsmässiga skäl. Bland dessa finns människor som skulle vara fullt kapabla att försörja sig själva om de rehabiliterades och därmed fick en möjlighet. Vissa säger att förtidspension är en förmån, men vem förtjänar att inte vara behövd och inte ha möjlighet att bidra till sin egen försörjning och till vårt gemensamma bästa?

Kommittén vill med kraft understryka det allvarliga i denna situation, vilket ytterst är ett uttryck för ett allvarligt systemfel. Vi överväger därför att längre fram lägga ett förslag där vi föreslår att förtidspensionssystemet skall avskaffas. Det nuvarande sjukbidragssystemet är fullt tillräckligt.

Svårigheterna att integrera stora grupper av de boende i de utsatta bostadsområdena i arbetslivet och därmed i samhället som började redan på 1980-talet, har fördjupat den sociala och ekonomiska segregationen. Allt fler slås ut. Utanförskap och vanmakt tenderar att bli vardag för många invånare i dessa områden. Utomeuropeiska invandrare och nyanlända flyktingar drabbas hårdast. Förvärvsfrekvensen bland vissa invandrargrupper är mycket låg. Det gäller speciellt personer från Afrika, Mellanöstern och Latinamerika. Bland personer med medborgarskap från afrikanska länder och Asien ligger andelen sysselsatta på cirka 25 procent, vilket kan jämföras med 73 procent bland svenska medborgare. Enda alternativet för dessa personer är socialbidrag, eftersom de inte har kvalificerat sig för arbetslöshetskassa.

Kostnaderna för socialbidrag i dessa områden har ökat lavinartat. I de värst utsatta områdena kan andelen socialbidragstagare ligga mellan 50 procent och 91 procent av hushållen, d.v.s de som någon gång under året fått socialbidrag. Detta är inte

enbart ett gigantiskt slöseri med våra gemensamma resurser utan också ett gigantiskt slöseri av mänskligt kapital.

Socialbidragskostnaderna tär inte bara hårt på storstadskommunernas resurser, utan upphäver också välfärdssamhällets grundläggande princip, nämligen sambandet mellan arbete och inkomst. Successivt har detta samband ersatts med ett nytt - bidrag ger inkomst. Detta är något väsensfrämmande för välfärdssamhällets värdegrund, som vilar på idéen att varje människa har skyldighet att efter egen förmåga arbeta för sin egen försörjning. När vi medborgare arbetar eller har viljan att arbeta har vi också vissa rättigheter.

Under senare år har det blivit allt tydligare att delar av socialbidraget kommit att få en funktion som det inte var tänkt att det skulle ha. I stället för att främst utgöra ett temporärt stöd vid en tillfälligt uppkommen kris har det för vissa kommit att bli en långsiktig försörjningskälla.

I stället för att verka aktiverande och frigörande gentemot den enskilde människan har det uppstått tendenser till "inlåsningseffekter" och en "rundgång" bland olika bidragssystem, som riskerar att passivisera bidragstagaren. Till exempel får man mindre ekonomiskt stöd om man väljer att studera under tiden man uppbär a-kassa.

Insatser för att stärka arbetslinjen

För att relativt omgående stärka arbetslinjen i de utsatta bostadsområdena har kommittén ansökt hos EU om medel ur gemenskapsinitiativet **URBAN** för att bygga upp **lokala "8-grupps"-verksamheter**. Gemensamt för dessa grupper ska vara att deltagarna har varit borta från arbetsmarknaden och fått sin försörjning via socialbidrag eller försäkringssystemet. Grupperna ska själva utveckla sin verksamhet, men syftet är att det ska vara ett steg tillbaka till arbetsmarknaden.

Vi överväger att lägga förslag om en **sommarjobbsgaranti.** Garantin är tänkt att omfatta grundskolans elever efter årskurs

8 och 9 samt i gymnasieskolans årskurs 1 i de mest utsatta områdena. Praktikplatser inom kommunala förvaltningar och bolag samt ideella föreningar och organisationer avses. Denna insats skall tydliggöra sambandet mellan arbete och inkomst.

Arbetslösheten

De bistra tiderna på arbetsmarknaden med låg efterfrågan på arbetskraft har tvingat stora grupper människor till arbetslöshet. Det har inneburit att vissa grupper har fått det svårare att över huvud taget komma in i arbetslivet och riskerar att utestängas från arbetsmarknaden. Den minskade efterfrågan på arbetskraft drabbar i hög utsträckning de unga. Också invandrarnas situation på arbetsmarknaden har försämrats under lågkonjunkturen. Även människor med någon form av handikapp eller sämre hälsosituation har fått svårare att komma in eller hålla sig kvar på arbetsmarknaden. Generellt har arbetslösheten i hög grad drabbat lågutbildade inom alla grupper.

Sedan år 1991 håller sig den öppna arbetslösheten på en för Sverige mycket hög nivå. För närvarande 8 procent. Bland ungdomarna är arbetslösheten drygt 17 procent och bland invandrare betydligt högre. För vissa invandrargrupper så stor som 50 procent.

Långtidsarbetslösheten har blivit ett allt större problem i Sverige. Till följd av den aktiva arbetsmarknadspolitiken, som är starkt inriktad på att bryta långtidsarbetslöshet, är problemet fortfarande mindre i Sverige än i många andra länder. Antalet personer som har varit inskrivna vid arbetsförmedlingen under långa perioder, ett eller flera år, har ökat kraftigt. Sannolikheten för personer ur denna grupp att erhålla ett arbete är betydligt mindre än för korttidsinskrivna. Trots en aktiv arbetsmarknadspolitik, som är starkt inriktad på att bryta långtidsarbetslöshet, har man inte kunnat undvika en betydande rundgång mellan arbetslöshet, åtgärder och tillfälliga jobb, när efterfrågan är svag.

Förtidspensioneringen

År 1995 uppgick antalet förtidspensionerade till närmare 420000 personer. En starkt ökad andel förtidspensionärer utgörs av personer mellan 40 och 59 år, men även andelen mellan 16 och 39 år har ökat. Bland invandrare är andelen förtidspensionerade högre och ökningen större än bland svenskar. I gruppen förtidspensionärer ingår också de som redan från födseln är allvarligt funktionshindrade samt sådana som i slutet av sin förvärvsaktiva tid tvingas lämna arbetsmarknaden till följd av nedsatt arbetsförmåga. För några är det tyvärr i dag den enda tänkbara lösningen.

Orsakerna till de stora skillnaderna i förtidspensionering mellan invandrare och svenskar är mycket komplexa. En förklaring är att invandrare är överrepresenterade i yrken där förtidspensioneringar är vanligare än bland svenskar. Bristande grundutbildning, dåliga kunskaper i svenska, sociala problem men också motivet för flyttningen till Sverige, t.ex. att snabbt tjäna mycket pengar, kan ligga bakom många förtidspensioneringar av invandrare. De som skaffade sig många anställningar samtidigt blev ofta utslitna i förtid. Många invandrarkvinnor tog jobb i typiska mansyrken. Man kan fråga sig varför inte invandrare rehabiliteras i större utsträckning? De skäl som anges är att det har varit svårt att nå alla grupper med de åtgärder som i dag finns att tillgå. Detta gäller bland andra personer med bristande kunskaper i svenska. Är det vetskapen om att invandrare av olika skäl har svårare än svenskar att komma in på arbetsmarknaden som gör att rehabiliteringsinsatser uteblir?

Det stora antalet förtidspensioneringar är oroväckande. Det är nödvändigt att denna situation bryts både av kostnadsskäl och av sociala skäl.

Skärpta regler för sjukpenning och för förtidspension/sjukbidrag gäller från 1 oktober år 1995. Krav ställs på försäkringskassan att utreda den sjukskrivnes arbetsförmåga inför beslut om förtidspension och sjukbidrag. Större krav ställs också på den sjukskrivne att medverka i sådan utredning. Ökade krav ställs också på utlåtanden från behandlande läkare i dessa ärenden.

Förhoppningsvis kan dessa skärpningar bidraga till att bryta trenden av att fler och fler människor blir utestängda från arbetsmarknaden.

Socialbidragen ökar i storstadsområdena

Socialbidraget är det yttersta skyddsnätet mot fattigdom när försörjningen inte kan tillgodoses på annat sätt, till exempel genom arbete eller genom de generella välfärdssystemen.

År 1994 erhöll cirka 391 800 hushåll, eller cirka 715 200 personer, socialbidrag någon gång under året. Det motsvarar 10,5 procent av hushållen i yrkesaktiv ålder eller drygt 8 procent av hela befolkningen (SCB:s statistik.) Socialbidragskostnaderna har ökat med 3,5 Mdr kr från år 1985 och uppgick till närmare 9 Mdr kr år 1993. Under år 1993 levde 221 000 barn i familjer som fick socialbidrag (Socialstyrelsens rapport 1995:4).

Genomgången som Socialstyrelsen har gjort i rapporten; "Socialbidragstagare och socialbidragens utveckling" 1995:4, visar att den kraftiga ökningen av socialbidragskostnader som har skett under de senaste åren beror, förutom att bidragsberoende hushåll blivit fler, framför allt på att fördelningen mellan hushållstyper förändrats samt att bidragstiden blivit längre. Det är också stor skillnad i kostnadsökningen mellan svenska och utländska hushåll. Utbetalningarna till svenska hushåll har ökat med 34 procent och till utländska med hela 138 procent. Närmare två tredjedelar av kostnadsökningen beror på ökade utbetalningar till utländska hushåll. Medan kostnaderna för svenska hushåll varierar med konjunkturerna, bl.a. minskade de för år 1994, ökar bidragen stadigt för utländska hushåll.

Enligt Socialstyrelsens rapport, 1995:4 förekommer socialbidrag betydligt oftare hos:

* unga jämfört med äldre
* ensamstående män utan barn jämfört med kvinnor i samma situation
* ensamboende jämfört med sammanboende
* personer födda utanför Norden jämfört med svenskfödda
* personer med låg utbildning jämfört med övriga
* de som bor i storstadsområden och större städer vid jämförel - se med landsbygdens och glesbygdens befolkning.

Speciellt utsatta är ensamhushåll. Kombinationer av dessa riskfaktorer ökar bidragstagandet, t.ex. unga ensamstående mammor med flera barn. Ensamstående kvinnor med barn har det högsta bidragstagandet. En av tre får socialbidrag någon gång under året. Det är den ännu högre andel unga ensamstående mammor som har socialbidrag. Ungefär 40 procent av de unga mammorna med ett barn och 60 procent av dem med två barn hade socialbidrag år 1992.

Storstäderna har den högsta andelen hushåll med socialbidrag och har det genomsnittligt högsta bidraget per hushåll. Betydligt fler hushåll i storstäderna får bidrag nästan hela året. Andelen ensamstående män och utländska hushåll har betydelse för socialbidragstagandet. Storstäderna har hög andel ensamstående män. Andelen utrikes födda är högst i storstäder och lägst i glesbygdskommuner. Även storstädernas andel bidragstagande ungdomar i befolkningen är betydligt högre än övriga kommungrupper.

Den 1 januari år 1996 träder en rad nedskärningar i kraft i välfärdssystemen som kommer att drabba bl. a. barnfamiljer. Sannolikt kommer detta att ytterligare öka socialbidragskostnaderna.

Nu har delvis nya grupper kommit in i socialbidragssystemet till följd av att de inte omfattas av andra trygghetssystem. De nästan 200 000 flyktingar som kommit till Sverige under den senaste perioden har haft svårt att få och bibehålla sin anknytning till arbetsmarknaden. Därmed har de i stor utsträckning

blivit hänvisade till socialbidragssystemet för sin försörjning. För dessa riskerar socialbidragssystemet att bli ett nytt, permanent försörjningsstöd. Det är allvarligt både för de individer som hänvisas till socialbidragssystemet för sin försörjning och ur kostnadssynpunkt. Speciellt allvarligt är det för ungdomar som saknar arbete och som under en längre tid får socialbidrag till sin försörjning.

Sammantaget visar studier om socialbidragstagares levnadsförhållanden att dessa har det sämre ställt i fråga om arbete, inkomst, bostad och utbildning än befolkningen i sin helhet. Detta gäller också om man jämför med andra grupper med låga inkomster men utan socialbidrag. Det finns alltså stora skillnader mellan socialbidragstagare och andra när det gäller hälsa, psykosociala problem och missbruk. Det är ofta samma grupper som återkommer som de mest drabbade när olika problem med ekonomi, boende eller arbetslöshet redovisas - mönstren upprepar sig.

Koncentrationen av invandrare till storstäderna för med sig ökade kostnader för staten och de berörda kommunerna. Socialbidragskostnaderna skjuter nu i höjden i dessa kommuner.

I exempelvis Göteborg har socialbidragskostnaderna mellan år 1990 och år 1994, ökat från 0,5 till 1,2 Mdr kr och Göteborgs stad räknar med att hälften av bidragen går till invandrare och flyktingar. I Malmö hade två tredjedelar invandrarbakgrund av de som hade socialbidrag år 1994. Av Malmös befolkning uppgår antalet personer med utländsk bakgrund till drygt 20 procent. Av dessa saknar 70 procent förvärvsarbete.

En slutsats som Invandrarpolitiska kommittén har dragit i sitt delbetänkande "Arbete till invandrare" (SOU 1995:70), är att åtgärder för att undvika ett permanent bidragsberoende kan bli lönsamma på sikt och därför bör ses som investeringar. En annan slutsats är att det kan finnas goda skäl att pröva mer radikala grepp för att komma till rätta med den nuvarande ohållbara situationen och de långsiktiga effekter den leder till. En tredje slutsats är att kommunernas direkta och indirekta utgifter till följd av den låga sysselsättningsnivån bland vissa

invandrargrupper inte fördelas rättvist mellan kommunerna. Kommunerna i storstadsområdena, som nu har en tredjedel av landets invånare och hälften av de utländska medborgarna, har ett särskilt intresse av att förbättra invandrares möjligheter till sysselsättning.

En inte oansenlig del av storstädernas permanenta socialbidragstagare utgörs av personer som inte har rätt till full svensk pension. Detta driver upp socialbidragskostnaderna framför allt i de invandrartäta bostadsområdena. Vi tycker inte att det är rimligt att enskilda kommuner ensamma ska bära försörjningsansvaret för denna grupp. Det borde vara en nationell angelägenhet. Vi anser därför att dessa personer bör överföras till folkpensionssystemet eller finansieras på ett annat sätt av staten.

I debatten om socialbidrag, liksom i kommitténs så kallade omvända remissrunda, har det ofta framkommit krav på att bidragsmottagarna ska krävas på någon form av motprestation. Vi vill i likhet med Socialtjänstkommittén (SOU 1994:139) understryka att vissa krav redan i dag kan ställas och ställs på socialbidragstagare som är arbetslösa. Skulle en person vägra att ta ett arbete med avtalsenlig lön som socialtjänsten hänvisar, upphävs rätten till socialbidrag. Undantag från detta krav skall endast göras om socialtjänsten finner att personen på grund av sociala eller hälsomässiga skäl har uppenbara svårigheter att påbörja ett arbete eller sysselsättning.

En komplikation i detta sammanhang är om socialtjänsten anvisar arbete eller sysselsättning utan lön som villkor för att få socialbidrag. Detta gjorde socialtjänsten i Tyresö för en grupp studenter som sökte socialbidrag sommaren år 1993. Socialtjänsten ställde som krav att studenterna skulle arbeta vid de kommunala baden som vakter och med andra smärre göromål. En person vägrade delta och överklagade till länsrätten. Ärendet gick slutligen till regeringsrätten som fastslog att socialtjänsten inte kan vägra personer socialbidrag om de väljer att avstå att delta i sådan sysselsättning utan lön. Emellertid ger regelsystemen socialtjänsten möjlighet att lösa detta problem genom att anvisa ett beredskapsarbete åt den som vägrar delta.

Skulle personen även vägra ta detta erbjudande, upphävs också rätten till socialbidrag.

Vi tycker det är djupt otillfredsställande att socialtjänsten ska behöva laborera med olika regelsystem. Detta kan allvarligt undergräva medborgarnas rättssäkerhet och förtroende för socialtjänsten. Villkoren för socialbidrag måste vara lika för alla.

Att kravet på motprestation har aktualiserats bör naturligtvis ses mot bakgrund av att socialtjänsten har fått ansvar för en större grupp arbetslösa som av olika skäl inte uppbär någon trygghetsförsäkring. Därmed har också socialbidragssystemet successivt utvecklats till att fylla ut bristerna i socialförsäkringssystemet, vilket vi anser vara principiellt felaktigt. Socialtjänstens huvudsakliga uppdrag är att arbeta med att hjälpa och stödja människor som befinner sig i en svår social situation. Den ska inte ägna sig åt försörjningspolitik. Det är en uppgift som ska skötas av andra organ. Vi är dock inte övertygade om att huvudmannaskapet för arbetsmarknadspolitiken och arbetsmarknadsverkets verksamhet uteslutande ska vara en statlig angelägenhet. I stället bör man diskutera i vilken utsträckning kommunernas ansvar för arbetsmarknadspolitiken kan vidgas. Vi avser att återkomma i ett särskilt betänkande i denna fråga.

Egenmakt - makt över sin egen vardag

Maktutredningen (SOU 1990:44) visade att medborgarskapsrollen har förändrats kraftigt under seklets senare hälft. I dag är vi medborgare mer ekonomiskt och socialt oberoende och vi slår vakt om rätten att bilda oss en egen uppfattning oberoende av andra. Vi är mer självständiga och finner det motsägelsefullt att bli företrädda och få livet tillrättalagt enbart genom kollektiva beslut. Detta innebär också att vi förväntar oss ökat personligt inflytande. Denna individualisering av medborgarskapet ökar spänningarna gentemot det kollektivistiska ideal som länge har varit förhärskande i den svenska demokratin. Detta ideal förutsätter att folkviljan kanaliseras endast via de politiska partierna som förverkligar medborgarnas önskningar och behov huvudsakligen genom den offentliga sektorn.

Otvivelaktigt har också medborgarnas levnadsvillkor och livschanser blivit starkt beroende av hur den offentliga sektorn fungerar. Den givna frågan är då i vilken utsträckning vi äger styrka att påverka våra levnadsvillkor. Maktutredningen visade att människor ur olika samhällsklasser upplever att de har skiftande möjligheter att påverka sin vardag. Det konstaterades att medborgarna upplevde att de hade minst möjligheter att påverka skolan, boendet och hälso- och sjukvården. De som upplevde sig ha den allra minsta möjligheten till inflytande bodde i hyresrätt inom de utsatta bostadsområdena, medan de som ägde sin bostad kände att de förfogade över stora möjligheter att påverka sin egen boendesituation.

När medborgarnas förväntningar på inflytande inte motsvarar det faktiska handlingsutrymmet uppstår vanmakt. Ökad vanmakt undergräver demokratin som befinner sig i ett oupplösligt samband med medborgarnas förmåga att utöva makt över sin egen och samhällets framtid. I de utsatta bostadsområdena är det allt fler medborgare som upplever vanmakt. Det kommer tydligt till uttryck i deltagandet i kommunalvalen. Vid valet år 1994 uppgick valdeltagandet i Stockholm, Göteborg och Malmö till 81 procent i genomsnitt. I städernas förortsområden röstade omkring 75 procent av medborgarna. Trots att invandrarna fick rösträtt år 1976 har valdeltagandet ständigt sjunkit i de invandrartäta områdena. I de utsatta områdena pendlade deltagandet mellan 50-60 procent. Storstadsutredningen (SOU 1990:36) visade att parti- och föreningsaktiviteten var högre i stadskärnan än i ytterområdena.

Kommittén anser att ökad vanmakt lämpligast ska mötas med vad vi kallar för egenmakt. Innebörden av begreppet egenmakt har debatterats livligt under de senaste åren, utan att någon allmängiltig definition har accepterats. Trots detta har vi valt att använda begreppet. Vi avser att använda följande definition: **egenmakt är den makt som medborgaren utövar över sin egen vardag.**

Medborgare som har makt över sin egen vardag - boendet, arbetet, skolan, fritiden - växer som människor och mår bättre. Detta är också nyckeln till att medborgarna tar större ansvar. En diskussion om enbart ökat socialt och personligt ansvar som allt oftare framförs i den politiska debatten skulle leda fel. Ansvar utan makt kan nämligen leda till vanmakt.

Vanmakt är inte ovanligt inom arbetslivet där anställda blir ålagda att prestera mera utan att ha möjlighet att påverka hur detta ska gå till.

ABB:s T-50 projekt är ett gott exempel på hur egenmakten kan förstärkas inom arbetslivet. Projektets målsättning var att halvera produktionstiden. ABB gav de anställda förtroendet att själva presentera lösningar, genom att delegera ansvar och befogenheter på hur produktionstiden skulle kunna halveras. De

anställda fick följaktligen makt över sitt eget arbete och resultatet blev mycket slående. Produktionen ökade samtidigt som produktionstiden minskade i de olika processdelarna. Dessutom upplevde de anställda större tillfredsställelse med sitt arbete.

Även om definitionen av egenmakt betonar medborgarens makt över sin egen vardag så ska detta inte tolkas som något uttryck för inskränkt egoism eller egenmäktighet. Den enskilde medborgarens vardag är självfallet inte oberoende av andra, utan sammanhänger med relationen till samhällets övriga medborgare i den direkta omgivningen. Medborgarens egenmakt kan därför komma till uttryck i två skilda dimensioner, dels i makten över sin egen vardag, dels i den makt hon kan utöva tillsammans med andra i den gemensamma vardagen, till exempel i bostadsområdet, i arbetet och i skolan.

Som exempel på dessa två dimensioner kan hyreslagstiftningsutredningens senaste delbetänkande (SOU 1995:119) tjäna som exempel. Utredningen föreslår att det ska vara den enskilde hyresgästen som godkänner renoveringsplanerna som berör dennes lägenhet, medan det för de gemensamma utrymmena gäller att en majoritet av hyresgästerna måste bifalla planerna. Fastighetsägaren föreslås få möjlighet att förhandla direkt med den enskilde hyresgästen. Hyresgästen i sin tur, kan om hon så önskar, företrädas av hyresgästorganisation vid förhandlingen.

När hyresgästen väljer att själv förhandla med fastighetsägaren är detta enligt kommittén ett uttryck för egenmakt. Men väljer hon att förhandla tillsammans med övriga hyresgäster har hon i stället använt sin egenmakt i en kollektiv beslutsprocess. Vad medborgaren då gör är att hon väljer, inte påtvingas, den kollektiva lösningen på ett individuellt problem. Även när det gäller fastighetens gemensamma utrymmen använder hyresgästen sin egenmakt i ett kollektivt beslut för att avgöra en angelägenhet som berör fastighetens gemensamma vardag.

Medborgarnas möjligheter att utnyttja sin egenmakt har på senare år ökat i de kommuner vars verksamheter har decentraliserats och avreglerats. Ett exempel på detta är att föräldrar som

har behov av barnomsorg för sina barn har fått möjlighet att starta kooperativa daghem. Ett annat exempel är när skolor inrättar förtroenderåd/styrelser som ger föräldrar och barn större makt över skolan. Skolkommittén (SOU 1995:103) har dessutom nyligen föreslagit att kommunerna ska kunna genomföra försöksverksamhet med lokala skolstyrelser med föräldramajoritet. Dessa förändringar och förslag är steg i riktning mot ökad egenmakt. De är dock inte tillräckliga för att skapa reell makt för medborgarna på lokal nivå.

Kommittén återkommer i ett särskilt betänkande under år 1996 där vi ska utveckla diskussionen kring egenmakt och lämna förslag på hur medborgarnas egenmakt kan vidgas och fördjupas.

Behov av ökad samverkan

Samverkan är ett centralt begrepp i våra direktiv. Vårt uppdrag är att föreslå hur hinder för ökad samverkan kan undanröjas. Det sägs också att vi ska lämna förslag på hur myndigheter och ideella insatser bättre kan samverka för att ta till vara de totala resurserna i bostadsområdena. Vad som däremot inte sägs är hur vi ska tolka samarbete, samverkan eller samordning som är vanligt förekommande i direktiven. Problemet är dessutom att dessa begrepp ibland används synonymt med varandra och ibland med skiftande betydelse.

Vi har utgått ifrån att samarbete är det som sker mellan enskilda individer, alltså på individnivå.

Samverkan är det som kan ske och sker mellan olika myndigheter, organisationer och förvaltningar på organisationsnivå, men även mellan enskilda individer och myndigheter, organisationer och förvaltningar.

I direktiven används samverkan i tre olika sammanhang som ett medel för att uppnå olika syften. Det första är, att ökad samverkan ses som ett medel för effektivare resursanvändning. I ett annat sammanhang ses samverkan som ett medel för att uppnå bättre service. I det tredje sammanhanget betraktas samverkan som ett medel för att utveckla större inflytande.

Av detta kan vi sluta oss till att samverkan innebär att man handlar eller fungerar gemensamt för visst syfte. Avgörande vid samverkan är alltså målet.

Kommitténs mål är att medverka till en positiv utveckling genom att stimulera ett processinriktat lokalt utvecklingsarbete. Detta mål förutsätter samverkan inom och mellan olika berörda aktörer såväl vad gäller det privata näringslivet, det offentliga och det civila samhället. Hur denna samverkan ska gestalta sig kan och bör man inte precisera. Det väsentliga är att samverkan uppstår kring gemensamma mål och lokala förutsättningar. Kunskaperna och erfarenheterna av samverkansprojekt är entydiga på en punkt, nämligen att samverkan inte kan beordras fram, utan måste växa fram underifrån.

När det gäller samverkan mellan myndigheter är det av avgörande betydelse att samverkansarbetet får stöd av den administrativa och politiska ledningen. Detta stöd handlar ytterst om att berörda personer får makt och ansvar att själva förverkliga samverkansarbetets målsättningar. Samverkanslösningar mellan myndigheter kan antingen vara informell eller formell i form av offentligrättsliga eller civilrättsliga avtal. Vi återkommer i del II om detta. När samverkan formaliseras kan vi också i vissa fall tala om samordning.

Samordning är enligt kommittén när olika verksamheter organiseras genom ekonomiska principer för gemensamma syften.

Ekonomisk samordning mellan huvudmän med näraliggande verksamheter, kan vara en väg att få till stånd en mer kostnadseffektiv användning av tillgängliga resurser och samtidigt bättre tillgodose enskilda människors behov av olika stödåtgärder, så att välfärdsvinster för enskilda och samhället uppnås.

Som ett exempel kan nämnas att inom socialtjänsten finns grupper vars behov av vård-, omsorgs- och stödinsatser i viss mån bör tillgodoses inom socialförsäkringen och hälso- och sjukvården. Ett mer samlat kostnadsansvar för dessa insatser skulle kunna stärka motivationen hos beslutsfattare och verkställare att välja de handlingsalternativ som sammantagna är mest effektiva.

Även när det gäller att förbättra arbetet med att stödja grupper som är särskilt utsatta att hävda sig på arbetsmarknaden krävs samverkan mellan socialtjänsten, arbetsförmedlingen och andra myndigheter som arbetar med rehabiliteringsfrågor. Särskilt viktigt är åtgärder som avser att hjälpa ungdomar eller invandrare in på arbetsmarknaden.

2 15-1387

1988 års Storstadsutredning

År 1988 tillsatte regeringen en storstadsutredning i syfte att bl.a. analysera förhållandena i olika bostadsområden i de tre svenska storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö.

Utredningen kunde visa att många socialbidragstagare, låginkomsttagare och invandrare var missnöjda med sin boendemiljö och med hur området förvaltades. Invånarna kände bl.a. främlingskap och oro.

Andelen hushåll som var socialbidragstagare ökade snabbare i de "minst attraktiva bostadsområdena" än genomsnittligt i storstadsområdena. Andelen förtidspensionerade, ensamhushåll och ensamma kvinnor med barn var hög. I dessa områden fanns också en stor överrepresentation av personer med dålig hälsa. Sjukskrivningarna var många. Vårdkonsumtionen och dödligheten var högre i storstadsområdena än genomsnittet i Sverige.

Utredningen föreslog olika åtgärder för att öka förvärvsfrekvensen och för att motverka en fortsatt hög utslagning från arbetsmarknaden. Utredningen pekade på olika exempel på framgångsrika samarbetsprojekt där personal från arbetsförmedling, försäkringskassa och socialtjänst genom förändrade samverkansformer kunnat ge effektivare individuellt stöd till olika grupper av personer som hade svårigheter på arbetsmarknaden.

Storstadsutredningen framhöll att en förnyelse av dessa storstadsområden förutsatte befolkningens medverkan och en ökad samverkan över sektorsgränserna. En social och kulturell

förnyelse förutsatte tillgång till olika resurser, vilket enligt utredningen redan fanns i bostadsområdena i tillräcklig omfattning, i synnerhet om bostadsområdenas samlade resurser kunde utnyttjas effektivare genom ökad samverkan över huvudmannaskapsgränserna.

Utredningen lade också tyngdpunkten på en utbyggnad av infrastrukturen i de tre storstadsregionerna.

Insatser efter Storstadsutredningen

Under senare år har en rad verksamheter igångsatts som en uppföljning av Storstadsutredningen och som syftar till att stärka förutsättningarna för svaga grupper och områden i storstadsregionerna;

Regeringen beslutade år 1990 att under en treårsperiod anslå 10 miljoner kronor per år till projekt för samordning av insatser för utsatta ungdomar i bostadsområden med sociala problem, det s.k. Plusprojektet.

Sammanlagt tolv projektområden valdes i Göteborg, Malmö, Norrköping, Stockholmsområdet samt Sundsvall.

Varje lokalt Plus-projekt har bestått av ett antal delprojekt, där sammanlagt ett sjuttiotal föreningar aktivt deltagit.

Arbetet har skett utifrån tre nyckelfrågor:
- att utveckla metoder när det gäller arbete med individuella insatser,
- att utveckla metoder för allmänt förebyggande insatser,
- att stimulera en ökad lokal samordning.

En genomgående erfarenhet är att gemensamma utbildningsdagar kombinerat med mångfald, både vad gäller aktörer och mötesplatser, har skapat en positiv samverkanskultur. Efter utbildningen framstod inte aktörerna som anonyma institutioner för varandra.

De lokala Plus-projekten har gett möjligheter att analysera om samverkan alltid ger pluseffekter. Den samverkansform som bäst fungerat i Plus-projekten har varit när de enskilda aktörerna har behållit sina specifika kompetenser men har träffats och samverkat kring vissa gemensamma frågor eller problem.

Regeringen uppdrog år 1990 åt Arbetsmarknadsstyrelsen att ekonomiskt stödja ett antal samverkansprojekt inom vissa storstadsområden med hög andel arbetslösa, socialbidragstagare och sjukskrivna. Sammanlagt 6 miljoner kronor beviljades. Syftet med försöksverksamheterna var att vidareutveckla samverkan mellan i första hand arbetsförmedling/arbetsmarknadsinstitut, socialtjänst och försäkringskassa så att de berörda myndigheternas samlade insatser effektiviserades.

Arbetsmarknadsstyrelsens slutredovisning pekar på vissa faktorer som krävs för en framgångsrik samverkan, bland annat behov av samsyn på ledningsnivå, projektledarens strategiska roll, behov av stödfunktioner i inledningsskedet och en tydlig ansvarsfördelning mellan olika yrkesfunktioner. Försöksverksamheten bidrog till att många enskilda fick kortare tider i arbetslöshet och sjukskrivning. Passivt bidragsberoende har kunnat ersättas med aktiva åtgärder med inriktning på en förankring på arbetsmarknaden. Sammantaget bidrog de olika samverkansprojekten till att nya former för samverkan kunde utvecklas och inordnas i den ordinarie verksamheten.

Utvecklingsarbetet med samordnad boendeservice, bl.a. i storstadsområden. Regeringen beviljade under åren 1985-1990 sammanlagt 100 miljoner kronor till 103 lokala utvecklingsarbeten för samordnad boendeservice. Det lokala utvecklingsarbetet som kom att genomföras har handlat om att försöka åstadkomma en nära samverkan mellan offentlig verksamhet, kommersiell verksamhet och frivilligt arbete. Allt inom ramen för väl avgränsade och väl sammanhållna lokalsamhällen.

Sitt namn till trots så har utvecklingsarbetet långt ifrån handlat om enbart försök att förbättra servicen. I lika hög grad har det handlat om att öka gemenskapen mellan de boende i lokalsamhället. Bättre resursutnyttjande, ökat inflytande och social

förnyelse är andra syften som har varit vanliga. I över 80 procent av de lokala projekten har det förekommit någon form av fysisk förnyelse. Det har främst varit fråga om att iordningställa gemensamhetslokaler och servicebyggnader men det har också byggts bostäder och gjorts insatser för att förbättra tillgängligheten.

Utvecklingsarbetet med samordnad boendeservice visar att lokalsamhället är en grundläggande utgångspunkt för förändrings- och utvecklingsarbete. Utvärderingen ger stöd för de delar av den gamla grannskapsidén som betonar betydelsen av samverkan, gemenskap och hushållning inom ramen för lokalsamhällen som för de boende är överblickbara och fattbara. Utvärderingen visar att det i sådana lokalsamhällen finns goda möjligheter att bryta ett förhärskande sektorstänkande och i stället utgå från ett helhetsperspektiv i utvecklingsarbete och samhällsplanering.

I Boverkets slutrapport varnas för att i alla lägen ta till samverkan när problem behöver lösas. Samverkan låter vare sig kommenderas fram eller växa fram av sig själv. Det måste finnas incitament så som ekonomiska fördelar för att enskilda personer eller grupper av människor eller organisationer ska ingå i samverkan. Vill man att samverkan ska bli framgångsrik måste enligt slutrapporten åtminstone två villkor ställas upp:

1. Lokalsamhället får inte splittras upp i en mängd resultatenheter som var för sig försöker optimera sitt ekonomiska resultat (som ofta blev ett resultat av de senaste årens omorganisationer i kommunerna). Hela lokalsamhället måste få utgöra en sammanhållen resultatenhet.

2. Kommunerna måste i sin samverkan med lokala aktörer föra en dialog som präglas av filosofin "två steg framåt - ett steg bakåt". I ett sådant arbetssätt måste kommunens planerare visa respekt för de förändringsbehov som är gemensamt upplevda av de boende och gärna också av den personal som är verksam i lokalsamhället. Kommunens planerare måste också visa respekt för den tid som lokala aktörer behöver för

att ta till sig det nya. Denna mognadsprocess är både viktig och nödvändig.

Utvärderingen av projektet visar att samordnad boendeservice utvecklats till ett boendesocialt instrument med betydelse för alla grupper av människor. Utvärderingen visar också att det går att göra ekonomiska besparingar genom samverkan. Det går vidare att genom samverkan förbättra servicen och öka gemenskap och inflytande för de boende och det går att genomföra fysisk förnyelse med sociala förtecken.

År 1992 gav regeringen Socialstyrelsen i uppdrag att beskriva utvecklingen av barns villkor med anledning av det förnyelsearbete och de besparingar som pågår i kommuner och landsting. Socialstyrelsen har redovisat uppdraget i rapporten "Barns villkor i förändringstider". Undersökningen visade att besparingarna på barn- och ungdomsverksamheter var speciellt stora i storstadsregionerna. Socialstyrelsen drar emellertid slutsatsen att inte alla barn i storstäder generellt löper större risk att råka ut för försämringar än andra barn i landet. Skälet är i stället att det i storstadsregionerna finns ett antal barnrika delområden med hög koncentration av invandrare, ekonomiskt svaga grupper och människor med psykosociala problem. Enligt Socialstyrelsen talar mycket för att de negativa utvecklingstendenserna i sådana områden förstärks samt att förutsättningarna för att kompensera barnen med individuella särlösningar är sämre i dessa områden.

Regeringen har tillsatt en kommitté för översyn av invandrarpolitiken som bland annat skall överväga särskilda åtgärder i invandrartäta bostadsområden och analysera drivkrafterna bakom och eventuella olägenheter med koncentrationen av invandringen till vissa kommuner samt överväga hur sådana olägenheter kan motverkas.

Regeringen har tillsatt en utredning för översyn av bostadspolitiken. En av kommitténs uppgifter är att överväga vilka bostadspolitiska medel som kommunerna behöver för att motverka segregation och öka valfriheten i boendet. Kommittén skall utvärdera nu gällande regler för stöd till ombyggnad och

andra förbättringsåtgärder inom bostadsområden med särskilda problem och överväga om stödet till dessa områden bör ges en annan utformning än stöd för ombyggnad i största allmänhet. I direktiven för utredningen framhålls att en segregationsprocess som tillåts gå tillräckligt långt lätt blir självgående.

Regeringen har också nyligen tillsatt en kommitté med uppdrag att belysa det inre arbetet i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom och föreslå åtgärder för att stimulera den pedagogiska utvecklingen. Enligt sina direktiv skall kommittén bland annat överväga på vilket sätt skolan kan ta tillvara det faktum att vårt samhälle är mångkulturellt och använda det som en resurs i sitt arbete.

År 1993 igångsattes fem lokala försök med finansiell samordning mellan hälso- och sjukvården och socialförsäkring enligt lagen om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring och hälso- och sjukvård. Syftet är att skapa incitament inom systemen för respektive område för att de gemensamma resurserna skall utnyttjas på bästa sätt så att medborgarna får bättre vård och service samtidigt som samhällets totala kostnader minskar. (Se vidare del IV.)

Storstadskommittén går vidare

Trots dessa omfattande satsningar som har gjorts under en följd av år kvarstår orsakerna till problemen. De har till och med fördjupats och förstärkts.

Storstadskommitténs uppdrag skiljer sig avsevärt från vad som är brukligt i kommittésammanhang. Kommittér har av hävd haft till uppgift att ta fram fakta, analysera dem och lägga fram förslag. Det hör däremot inte till vanligheterna att en kommitté får ett aktionsinriktat uppdrag, vilket är fallet med Storstadskommittén. Som redan har nämnts ska vi initiera och genomföra projekt som syftar till att skapa bättre förutsättningar för utsatta bostadsområden. Projekt är dock ingen bristvara i dessa områden, snarare har det under de senaste åren brett ut sig en påtaglig projekttrötthet. Projekten har avlöst varandra i en strid ström, utan att några synbara trendbrott har skett. Insatserna har till stora delar haft en karaktär av kampanjer vilka har fokuserats på symtomen och inte orsakerna. Ett exempel på detta var det tidigare subventionssystemet för fysisk bostadsupprustning,

Projekten har ofta en tendens att bli isolerade öar utan samband med andra projekt i området. Det är inte ovanligt att kommunala projekt har pågått under många år utan att de har förts in i den reguljära kommunala verksamheten. Statskontoret påpekar i rapporten 1995:12 att det finns en uttalad ambition att göra en omfördelning så att verksamhetsbidrag till kultur, föreningsliv och folkbildning minskar till förmån för projektstöd på regional och kommunal nivå. Det är en utveckling som inger farhågor inför framtiden. Drivs projektstödsformen för långt

finns det risk för en utarmning av den generella välfärdspolitiken och den ordinarie verksamheten till förmån för en selektiv sådan.

Allt starkare har insikten vuxit sig att problemen i de utsatta bostadsområdena endast kan åtgärdas genom en kombination av inre social mobilisering hos invånarna och yttre strukturella förändringar, såsom förändringar av bidrags- och försäkringssystem, arbetsmarknadspolitiska åtgärder, principer för flyktingpolitiken samt förändringar i boendemiljön.

Kommitténs målsättning är att satsa på ett 20-tal bostadsområden som vi kan identifiera, både utifrån ett statistiskt underlag och i dialog med berörda kommuner och lokala företrädare. Vårt stöd till dessa områden ska främst ske genom att kommittén ska fungera som en hävstång för att få till stånd olika samverkanslösningar som i dag inte är möjliga att genomföra inom rådande lagstiftning. Det kan alltså handla om försöksverksamhet. Detta utesluter dock inte att vi i inom vissa områden kommer att bistå med finansiellt stöd där det anses vara av strategisk betydelse. De övergripande målen för kommitténs processstöd ska vara att främja ökad integration genom ökad samverkan, egenmakt och förstärkt arbetslinje.

Vi har också för avsikt att bygga upp ett nätverk och i samverkan med andra statliga givare av projektmedel försöka samordna statens projektstöd som berör storstadsområdena för att härigenom bättre ta till vara resurserna.

Storstadskommitténs kommande arbete och uppgifter

Följande förstudier har kommittén beställt:

* **Kooperativa institutet**, KOOPI, har fått i uppdrag av kommittén att kartlägga förekomsten av kooperativ verksamhet i de utsatta bostadsområdena och utarbeta ett åtgärdsprogram för hur 1000 nya kooperativa kan starta.

* **Centrum för samhällsarbete och mobilisering,** CESAM, ska kartlägga det lokala utvecklingsarbetet som genomförs av föreningslivet och ideella organistioner i de utsatta bostadsområdena. Förstudien kommer att publiceras som en rapport i början av år 1996.

* **Närplan** gör en studie om serviceutbud och behov i de utsatta bostadsområdena.

* **INREGIA** gör en uppdatering av förra Storstadsutredningens statistiska material, samt tillför vissa kompletteringar som är av specifikt intresse för kommitténs framtida arbete.

Storstadskommittén överväger att under år 1996 och år 1997 publicera delbetänkanden gällande följande sak- och ämnesområden, t. ex.;

* Arbetslinjen
* Egenmakt
* Barn och ungdomars levnadsvillkor i storstadsområden
* Skolan som ett integrationsinstrument - förutsättningarna för den jämlikhetssträvande skolan
* Segregationens orsaker och verkningar
* Ensamstående förälder
* Integration

Ytterligare delbetänkanden kan komma att bli aktuella.

Del II
Genomgång av redovisade hinder

Inledning

I kommitténs direktiv anges att vi i ett särskilt delbetänkande skall redovisa behövliga förändringar av regelsystem och organisatoriska företeelser som lägger hinder i vägen för statliga och kommunala myndigheter att samverka med varandra och tillsammans med det lokala förenings- och näringslivet.

För att utröna vilka dessa hinder är valde vi att genomföra en s.k. omvänd remissrunda, som framför allt vände sig till berörda statliga och kommunala myndigheter, folkrörelser och förenings- och näringsliv. Sammanlagt var det 167 stycken som tillfrågades, varav 77 svarade. Vi ombad remissinstanserna att återge vilka hinder de möter när de i sin verksamhet har velat utveckla samverkan, samordning och integration för att råda bot på storstädernas ojämlika levnadsvillkor. De ombads också att föreslå förändringar som skulle kunna förbättra möjligheterna för samverkan.

Vi genomförde också seminarium i Stockholm, Göteborg och Malmö i avsikt att inititiera en diskussion kring de hinder som finns för samverkan.

Genom detta tillvägagångssätt har vi fått information om de lagar, regler och i synnerhet olika myndighetskulturer som upplevs som hinder för ökad samverkan. Vi har grupperat hindren på följande sätt:

- juridiska hinder,
- ekonomiska hinder och
- organisatoriska och kulturella hinder.

Innan vi redovisar dessa hinder och våra reflektioner vill vi ge en kort introduktion om myndigheternas lagliga förutsättningar för samverkan.

Lagliga möjligheter för samverkan

I förvaltningslagen, kommunallagen, socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen, lagen om allmän försäkring samt skollagen och Läroplan 94 finns det uttryckligt föreskrivet att myndigheter som lyder under dessa lagar ska samverka med andra myndigheter eller berörda medborgare.

Kommunala bolag, kommunalförbund och civilrättsliga avtal

Kommunallagen föreskriver inga särskilda begränsningar vad avser valet av företagsform för driften av olika verksamheter. Det kommunala företaget får dock inte hantera ärenden som gäller myndighetsutövning eller uppgifter som är specialreglerade. Ett kommunalförbund är däremot enligt kommunallagen en offentligrättslig samarbetsform, det vill säga myndighet, vilket har kompetens att hantera alla typer av kommunala frågor. När ett kommunalförbund väl är bildat får det en exklusiv kommunalrättslig kompetens att sköta den eller de uppgifter som lagts över. Förbundets medlemmar tappar motsvarande kompetens i och med att uppgiften förs över från dem till förbundet. Kommunal beslutanderätt får enligt kommunallagen inte delegeras till någon utanför den kommunala organisationen.

Av den kommunala kompetensen följer också att en kommun inte får ha hand om sådana angelägenheter som ankommer enbart på ett landsting. Civilrättsliga samverkansavtal mellan kommuner och landsting har störst möjlighet att slutas inom den icke obligatoriska verksamheten. Staten eller statliga myndigheter nämns inte i kommunallagen som en tänkbar mottagare av vården av kommunala angelägenheter, men utesluts inte heller.

Delegation

Delegation kan vara ett sätt att främja och utveckla samverkansformer. Något hinder finns i princip inte enligt kommunallagen för delegering från en nämnd till anställd som lyder under en annan nämnd. Alla anställda hos kommunen kan således vara delegater för en viss nämnd utan att de för den skull lyder under den nämnden. När en anställd fattar beslut med stöd av delegering, gör han eller hon det på den delegerande nämndens vägnar och i dess ställe. Kommunen kan också tillämpa villkorad delegation dels genom att delegaten måste inhämta brukarnas förslag eller yttrande innan beslut fatts, dels att delegaten måste få brukarnas godkännande innan beslut fattas. Sedan år 1994 har också kommunerna möjlighet att uppdra åt ett självförvaltningsorgan under nämnden att helt eller delvis sköta driften av vissa kommunala angelägenheter eller institutioner.

I bilaga 2 redovisas allmänt vad kommunallagen ytterligare anger. Där återges också vad förvaltningslagen, lagen om allmän försäkring, socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen ger för möjligheter för samverkan mellan olika parter.

Försöksverksamhet med lagstyrd samverkan mellan stat, kommun och landsting

Under de senaste åren har ett antal försök startat med formell samverkan mellan kommunala och statliga myndigheter. Den formella samverkan på kommun- och landstingsnivå är i huvudsak begränsad till kommunalförbund, beställarförbund och gemensamma företag.

Denna samverkan syftar till att hitta en effektivare hantering av individuella åtgärder, inte för att åstadkomma strukturella förändringar.

Samarbete av ett mera genomgripande slag sker i vissa lokala försöksverksamheter med ekonomisk samordning mellan socialförsäkring och hälso- och sjukvård. Försöksverksamheten FINSAM, syftar till att sammanföra resurser från båda områdena och därigenom skapa incitament för samordnade bedömningar och för åtgärder som bidrar till förbättrad hälsa och minskad belastning på samhällsekonomin. Försöket startade år 1993 och avslutas i och med utgången av år 1996.

Med samma syfte finns också sedan juli månad år 1994 SOC-SAM, en finansiell samverkan mellan socialförsäkring, socialtjänst och hälso- och sjukvård. Här har man bildat ett för alla i försöket ingående parter gemensamt fristående ledningsorgan, kallat beställarförbund.

Försöksverksamheterna speglar en strävan att försöka finna nya former för hur offentlig förvaltning på det sociala området skall kunna bedrivas i samverkan mellan myndigheterna. Försöksverksamheterna pågår och det är för tidigt att säga vilka organisatoriska och ekonomiska öppningar dessa eventuellt kommer att leda till.

Den 1 juli år 1994 trädde en försökslag i kraft som gav kommunerna möjlighet att också bedriva försöksverksamhet med medborgarkontor. Syftet med försöksverksamheten med medborgarkontor är att få ytterligare kunskaper och erfarenheter om dels hur ett organiserat samarbete över myndighetsgränser kan utformas, dels hur dialogen mellan medborgarna och myndigheterna kan fördjupas.

Det är tre modeller för medborgarkontor som har varit aktuella:

1. Medborgarkontor med enbart kommunal verksamhet.

2. Medborgarkontor där kommuner, statliga myndigheter, allmänna försäkringskassor och landsting samlokaliserar verksamheter, men där var och en svarar för sin egen personal.

3. Integrerade medborgarkontor, där kommunen genom sin personal sköter uppgifter åt statliga myndigheter.

Det finns inga lagliga hinder att inrätta medborgarkontor enligt modell 1 och 2. Att kommuner ska sköta uppgifter åt statliga myndigheter, i enlighet med modell 3, kräver däremot särskilt lagstöd mot bakgrund av de begränsningar som ställs upp i kommunallagen.

I anslutning till beslutet om medborgarkontor utsågs en särskild utredare (MBK-utredningen, SOU 1995:61) som fick till uppgift att analysera de rättsliga möjligheterna att utvidga verksamheten vid medborgarkontor till områden som även innefattar myndighetsutövning.

MBK-utredningens förslag berör frågor som till exempel hantering av hittegods, utfärdande av personbevis och pass, medge deklarationsanstånd, bevilja bostadsbidrag och bostadstillägg och skriva in arbetssökande.

Juridiska hinder för samverkan

Sekretesslagen - hinder för samverkan?

En övervägande majoritet av remissinstanserna anser att sekretesslagstiftningen kan vara ett hinder. Myndigheter tolkar lagen på ett sätt som försvårar ett individinriktat arbete. I vissa fall hävdas att den används som ursäkt för att komma undan behovet och kravet på samverkan. De skiftande tolkningarna av sekretesslagen är ett problem. En översyn av sekretesslagen efterfrågas.

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) säger t.ex. att sekretesslagstiftningen/datalagstiftningen medför att samarbetsmöjligheter kompliceras och upplevs ibland så hindrande att man avstår ifrån ett i övrigt fruktbart samarbete.

Arbetsmarknadsdepartementet framhåller att sekretesslagstiftningen och dess tillämpning inom och mellan olika delar av socialtjänsten samt samspelet mellan socialtjänst och andra myndigheter, frivilligorganisationer m.fl. kompliceras inte sällan av oro inför och svårigheter av att hantera sekretess på rätt sätt. Värdefullt preventivt arbete försvåras i det här fallet snarast av okunskap om reglernas tillämpning än enstaka reglers hindrande karaktär.

Malmöhus läns allmänna försäkringskassa anser att det är viktigt att former och möjligheter skapas i syfte att lämna information horisontellt mellan myndigheterna lokalt och regionalt. Härvidlag är det naturligtvis av vikt att sekretessla-

gens bestämmelser efterlevs men också att sekretesslagen ses över i de fall den motverkar eller försvårar samverkan.

Även Försäkringskassan i Stockholms län upplever sekretessbestämmelserna som hindrande. Samverkan försvåras genom att kassan hindras att ge och ta emot den information som behövs för att på ett bra sätt ska kunna ge en bra service.

Länsarbetsnämnderna i både Malmö och Göteborg betonar också problemet med sekretesslagstiftningen.

På motsvarande sätt förs också fram synpunkter på datalagen.

Kommitténs reflektioner kring juridiska hinder:

Lagstiftningen inom olika delar av trygghetssystemet har blivit allt mer förgrenad och komplicerad. Detta har medfört ökad specialisering av myndigheter och handläggande tjänstemän för att tillgodose kraven på rättssäkerhet.

Lagstiftningen medför också den rundgång som tidigare har nämnts mellan olika huvudmän. Ett exempel från socialförsäkringsområdet är att det räcker att någon är tillräckligt frisk för att kunna ta ett arbete, för att socialförsäkringsförmånen ska upphöra. Inte att det faktiskt finns ett arbete att få. Arbetslöshetsersättning eller socialbidrag får ta vid.

Vill man komma ifrån denna rundgång krävs att uppgifter om de människor som berörs av denna samverkan mellan olika myndigheter har ett likartat sekretesskydd. Samtidigt är det nödvändigt att de tjänstemän och enskilda personer som är engagerade i samverkansprojekt mellan sig kan utbyta information om de individer som man kommer i kontakt med i verksamheten.

Det säger sig självt att myndigheter som deltar i en samverkan som har en inriktning av detta slag med nödvändighet kommer att få befatta sig med mycket ömtålig och integritetskänslig

information om enskilda människor. Ett grundläggande krav på en sådan samverkan måste därför vara att den organiseras på ett sätt som gör att verksamheten åtnjuter allmänhetens fulla förtroende.

En nära samverkan i de ärenden som berör enskilda människor nödvändiggör ett informationsutbyte för att ett helhetsperspektiv ska kunna uppnås. En nära samverkan där den enskilde är en aktiv huvudperson som själv lämnar nödvändig information om sin person eliminerar dessa hinder.

Sekretessen följer alltid uppgiften och regleras i sekretesslagen. I bilaga 2 återfinns en beskrivning om regleringen i sekretesslagen och datalagen.

Vid kommitténs genomgång av sekretesslagen kunde konstateras att skyddet är olika på respektive myndighet och har olika styrka.

Inom hälso- och sjukvården och inom socialtjänsten är sekretesskravet "strängare" än hos försäkringskassan.

För att ansvariga huvudmän skall kunna samarbeta effektivare bör även försäkringskassans sekretess beträffande uppgifter som de får från andra samverkande myndigheter höjas till den nivå som motsvarar de övriga aktörernas nivå. För att stärka sekretessen för de uppgifter som lämnas från socialtjänsten, hälso- och sjukvården och arbetsförmedlingen föreslås att regleringen sker där just dessa uppgifter är sekretessbelagda. Alternativet att höja sekretessnivån i 7 kap. 7 §, som gäller sekretess inom socialförsäkringsområdet, är mindre lyckat, då det skulle få den konsekvensen att alla uppgifter inom socialförsäkringsområdet skulle erhålla det starkare sekretesskyddet. Det strider mot de grundläggande bestämmelserna i Tryckfrihetsförordningen om offentlighetsprincipen.

Kvalificerade utbildningsinsatser på sekretessområdet bör genomföras av respektive huvudman, så att den oklarhet som i dag tycks råda elimineras. Detta kan underlätta en närmare samverkan.

Kommitténs förslag är att sekretesslagen ändras så att sekretessnivån hos försäkringskassan för uppgifter som lämnas från hälso- och sjukvården, socialtjänsten och arbetsförmedlingen blir på samma nivå som hos dessa myndigheter. Se vårt lagförslag i bilaga 3. Respektive huvudman ska genomföra utbildningsinsatser avseende sekretesslagen.

Övriga juridiska hinder

- Avsaknaden av möjligheten att kräva motprestation från bidragstagare som uppbär socialbidrag.

- Lagen om asylmottagande kapsejsade Hela Sverige-strategin.

Statens Invandrarverk anser att det är angeläget att samhälleliga bidragsgivare bör ställa krav på motprestation av bidragstagaren.

Dessutom hävdar de att den nya lagen om asylmottagande har medverkat till att kapsejsa Hela Sverige-strategin. För att kunna upprätthålla strategin krävs "morötter", exempelvis en högre introduktionsersättning i mindre och medelstora kommuner. Det skulle kompletteras med lockande utbildning som är gångbar vid en eventuell återvandring.

- Beredskapsarbete kvalificerar inte till a-kassa, enligt ett nytt förslag som för närvarande diskuteras.

Botkyrka kommun vänder sig mot det förslag som nu diskuteras; att reglerna för beredskapsarbete ska ändras och därmed inte berättigar till inträde i a-kassan. Kommunen arbetar en hel del med att omvandla socialbidrag till beredskapsarbete. Dessutom ifrågasätts varför man inte kan använda 6-månaders ALU till vuxeninsatser i skolan eller varför man inte får delta i

frivilligarbete parallellt med att man uppbär a-kassa och söker arbete. De efterlyser ett regelverk som ger utrymme för ett obyråkratiskt och näringslivsanpassat samarbete mellan näringslivet, länsarbetsnämnden och kommunen. Angående regelsystemet för arbetsmarknadsåtgärder är det ett märkbart hinder att de ständigt ändras och omtolkas.

- A-kassereglerna och SVUX.

Folkhögskoleföreningen i Angered invänder mot a-kassereglerna och SVUX. De ifrågasätter varför det ska löna sig att inte studera enligt bidragssystemen. Man får mindre ekonomiskt stöd av samhället om man studerar än om man låter bli.

- Skatterättsliga hinder för självförvaltning inom boendet.

Hyresgästernas riksförbund ser faror med att stämpla vissa områden därför att detta kan leda till självuppfyllande profetior. De framhåller att lagstiftningen inte ger kommunerna tillräckligt starka instrument för att den vägen motverka segregation. De vänder sig mot att skattemyndigheten hävdar att hyresgäster som får hyresåterbäring tack vare att de deltagit i förvaltningen skall likställas med lönearbete och därmed beskattas.

Dessa juridiska hinder återkommer Storstadskommittén till i kommande betänkanden.

Ekonomiska hinder för samverkan

I remissvaren var det få skrivningar som berörde finansiella hinder för samverkan. AMS understryker i sitt remissvar att olika pengapåsar för olika ändamål kan vara ett bekymmer. Om anslagen är så hårt reglerade att det blir komplicerat eller till och med omöjligt att hitta utvägar, finansiering för otraditionella verksamheter, riskerar idéflödet för samverkan att avta. Det kan också enligt AMS innebära att goda idéer urholkas därför att de måste anpassas till rådande anslagsreglering och målet blir därmed lägre satt än vad som ursprungligen var tänkt. Ett föredömligt sätt att uppmuntra till samverkan enligt AMS är att använda den modell för medelanslag som ges till Arbetsmarknadsverket för att bekosta otraditionella insatser som motiveras av arbetsmarknadsskäl och som inte ryms inom ordinarie regelverk.

Länsarbetsnämnden i Göteborg invände mot att AMS har allt för strikt uppdelning mellan förvaltnings- och åtgärdsanslag. Detta ger upphov till svårigheter vid samverkansprojekt på grund av att det är ur åtgärdsanslaget som pengarna måste tas för detta ändamål, samtidigt som detta anslag inte får användas för personalkostnader, trots att projektkostnaderna till stor del handlar om personal.

Arbetsförmedlingen Södermalm i Stockholm vänder sig mot att finansieringsreglerna av projekt är omständiga. I stället föreslår de att myndigheterna borde arbeta med en aktivare revision av projekt.

Det var även många som har reagerat mot anslagsuppdelningen mellan förvaltningsanslag och åtgärdsanslag inom försäkrings-

kassan. Det hävdas att en mindre strikt uppdelning skulle möjliggöra bättre kontroll och administration, vilket skulle leda till stora kostnadssänkningar för utdebiteringen av försäkringspengar.

Unga Örnar invänder mot att bidragsreglerna för föreningslivet är krångliga och styr verksamheten.

Arbetsmarknadsbyrån i Stockholm skulle hellre se att statsbidragen till kommunerna för arbetsmarknadsåtgärder bör utformas som ett schablonbidrag.

I flera remissvar tar man upp frågan om samverkansprojekt utifrån ett principiellt plan. AMS framhåller att finansieringen av samverkansprojekt är ett problem och att det är svårt att permanenta projekt som är bärkraftiga.

Samverkansprojekt - inte allena saliggörande

Försäkringskassan i Malmöhus ansåg att projektverksamhet kunde vara trög att genomföra p.g.a. finaniseringsregler och svårigheten med en långsiktig planering, i och med att projektmedlen tilldelas endast ett år i taget. Västra socialförvaltningen i Malmö tycker att projektformen i sig kan vara ett hinder om man inte redan från början är observant på de problem som uppstår när olika myndighetskulturer möts. De problem som kan uppstå hänför sig till följande punkter:
- status inom projektet
- skillnader i mål
- sammanjämkning av olika regelsystem
- för kort varaktighet.

Samverkan får inte tid att utvecklas.

AMS erfarenhet är att samverkansprojekt ofta ger mycket goda samhällsekonomiska vinster. Problemet som man ser det i dag är dock att dessa vinster endast är av teoretisk karaktär och kan inte räknas i överskott eller liknande. För att skapa motiv till att starta och driva projekt som möjliggör för fler att hitta en

meningsfull sysselsättning anser AMS att man bör inrätta någon form av vinståteranvändning för de deltagande myndigheterna.

Försäkringskassan i Stockholm föreslår att alla myndigheter bör ha pengar till samverkansprojekt, som avsätts i en gemensam pott vilket skulle tvinga fram samverkan. Ett liknade förslag framfördes också av Västra socialförvaltningen i Malmö.

Kommitténs reflektioner kring ekonomiska hinder:

Uppdelningen mellan åtgärds- och förvaltningsanslag kan skapa svårigheter. Kommittén har tagit del av erfarenheter av projekt inom socialtjänsten där delar av åtgärdsanslaget har används för personalförstärkningar. Exempel på hur man inom socialtjänsten har öppnat upp mellan de båda kostnadsslagen finns i t.ex. Tyresö kommun och Höganäs kommun där goda resultat uppvisas.

I Tyresö kommun har socialbidraget inom individ- och familjeomsorgen minskat med drygt 5 miljoner kronor år 1994 jämfört med år 1993. Trots att socialbidraget påverkas av en rad olika faktorer, allt ifrån arbetslöshet, förändringar i de generella försäkringssystemen, samhällssatsningar på arbetsmarknadspolitiska åtgärder, löneutvecklingen, boendekostnader, konstruktionen av socialbidragsnormen, interna arbetsrutiner och förvaltningssätt, barnomsorgsköer, kommunala taxor och flyktingmottagande e.t.c., så har beslutet att öka antalet socialsekreterare under år 1992 och år 1993 gett goda effekter. En rimlig ärendemängd har ökat socialsekreterarnas möjligheter att utveckla arbetsrutinerna och finna alternativ till socialbidrag.

I Höganäs har man också tittat på hur utbetalningarna för socialbidrag har sett ut under perioden åren 1992-1994 före respektive efter att de gått med i projektet.

Den totala kostnaden per månad var

före projektet 287 007 kr/månad
efter projektet 90 716 kr/månad

Det gav en genomsnittlig besparing på 196 291 kr/månad.

Med tanke på att många av deltagarna i projektet har haft flerårig kontakt med socialkontoret, kan det antas att dessa personer utan projektets insatser skulle ha erhållit socialbidrag under flera år till sin försörjning. För att beräkningen av projektets besparingar gällande socialbidragskostnaderna för projektdeltagarna skulle bli så korrekt som möjligt bad man 1:e socialsekreteraren i ekonomigruppen, att tillsammans med projektledarna gå igenom projektets deltagarförteckning. I varje enskilt ärende har en skattning gjorts av antalet månader som hushållet skulle uppburit ekonomiskt bistånd, om hushållet ej varit föremål för socialbidragsprojektets insatser. Denna skattning var baserad på 1:e socialsekreterarens erfarenhet av långvariga socialbidragstagare.

Den totala besparingen per månad under projekttiden blev efter denna genomgång och bedömning 115 901 kr/månad. Totalt under den period som projektet bedrevs uppgick besparingen till 2 781 636 kr. Det gav en genomsnittlig besparing per projektdeltagarhushåll på 2 726 kr/månad. Den totala driftskostnaden för socialbidragsprojektet var beräknad till 600 000 kr/år.

Projektets arbetssätt har tillsammans med övrig metodutveckling inom individ- och familjeomsorgen inneburit en förändring av arbetssättet i ekonomigruppen, när det gäller socialbidragshanteringen. Arbetssättet i ekonomigruppen har en tydligare struktur. Den dagliga genomgången av aktuella ärenden har medfört en mer konsekvent handläggning, med större rättssäkerhet. Arbetssättet har lett fram till att ekonomigruppen gjort besparingar, trots den rådande konjunkturen.

Dessa socialbidragsprojekt visar tydligt på betydelsen av att ha bra personaltäthet i socialsekreterargruppen, för att det passiva socialbidragsberoendet skall brytas. Vid lägre antal ärenden per tjänst får varje socialsekreterare mer tid för varje enskild individ. Tid där de i större utsträckning kan följa med till

arbetsförmedling, försäkringskassa eller läkare. Utrymme för att kunna träffa individerna ofta, betyder också mycket.

Dessa projekt visar på möjligheterna att vända den negativa trenden.

Liknande möjligheter bör finnas för försäkringskassorna. De allmänna försäkringskassorna finansieras med statsbidrag och vissa ersättningar från Allmänna Pensionsfonden och arbetsskadeförsäkringen. Det statliga anslagets storlek beslutas varje år av riksdagen i behandlingen av budgetpropositionen.

Av årets budgetprop. (1994/95:100 bil. 6, s. 223) framgår att Riksförsäkringsverket sedan budgetåret 1984/85 anvisats särskilda medel för projektverksamhet hos försäkringskassorna. De särskilda medlen skall användas i syfte att få en effektivare verksamhet avseende försäkrings- och bidragshandläggning.

Storstadskommittén anser att det skulle vara av stor betydelse för aktörer inom försäkringskassan om man kunde få till stånd en mjukare uppdelning mellan förvaltningsanslag/administration och åtgärdsanslag/försäkring.

Kommittén föreslår att regeringen i budgetpropositionen och/eller i regleringsbrev ger RFVoch försäkringskassorna möjlighet att inom ramen för det totala anslaget få utöka förvaltningskostnaderna/administrationskostnaderna. Detta för att möjliggöra att försäkringskassorna mer effektivt ska kunna arbeta åtgärdsinriktat och på sikt minska på åtgärdskostnaderna för att uppnå besparingar.

Det som AMS, Försäkringskassorna i Malmöhus län och i Stockholms län för fram vad gäller finansieringen av olika samverkansprojekt är angeläget att beakta för de aktörer som skall initiera och driva olika samverkansprojekt.

De hinder som Unga Örnar och Arbetsmarknadsbyrån i Stockholm återger får kommittén återkomma till i ett senare skede.

Organisatoriska och kulturella hinder för samverkan

Måttligt med formella hinder - rikligt med kulturkrockar

Den nya kommunallagen som trädde i kraft år 1992 ger kommunerna stor frihet att besluta om den egna organisationen och verksamhetsformerna. Det är snarare just denna frihet som vissa remissinstanser upplever som hinder eller problem. Framför allt är det territoriella (stadsdelsnämnder) och de funktionella (beställarnämnd och resultatenheter) organisationsformerna som väcker mest irritation.

Mot bakgrund av erfarenheter från lokalt utvecklingsarbete menade Boverket att kommunal verksamhet organiserad i resultatenheter kan utgöra ett hinder. Varje enhet riskerar att endast se till sitt eget ekonomiska resultat och uppfattar därmed lokalt inflytande och samverkan som störningsmoment i en rationell verksamhet. Vad som är rationellt och bra för helheten blir irrelevant. Ett annat hinder som Boverket också framförde var att kommunallagen begränsar möjligheterna för lokalt samverkande parter att förfoga över kommunala medel.

Samhall AB anser att nedskärningarna inom den offentliga sektorn och transfereringssystemet samt ändrade sektors- och huvudmannagränser har försvårat möjligheterna för en effektiv samverkan. Kommunikationen och kontakterna mellan Samhall och kommunerna, försäkringskassor och andra aktörer blir svåra att upprättahålla. Detta får till följd att kunskaperna om Samhalls möjligheter blir ojämna och ofta för små hos den stora mängd av lokala aktörer som finns inom rehabiliteringsområdet. Samhall befarar därför att decentraliseringen kan leda till bristande överblick och fortsätter:

"Bred ansvarfördelning kan leda till pulverisering av handlingskraft och kompetens..... En sådan decentralisering ger inte ökad delaktighet och integrering i samhället för kunderna."

Från föreningslivet framkom synpunkter angående stadsdelsnämndsorganisationen. Ett av de lokalt största problemen i Göteborg är enligt IOGT-NTO bristen på samordning mellan stadens 21 stadsdelsnämnder och förvaltningarna. Om IOGT-NTO vill etablera en ny verksamhet för ungdomar i centrala staden är de tvungna att kontakta samtliga 21 stadsdelsnämnder för att söka bidrag i proportion till hur många av deras ungdomar som förväntas komma till verksamheten. En genväg, vilken de själva tycker är olycklig, för att passa in i bidragsmallarna är att omdefiniera verksamheten till missbruksförebyggande verksamhet.

Unga Örnar anser att stadsdelsnämnder har goda möjligheter att bättre samordna de gemensamma resurserna för att uppnå en "sund" samverkan och en komplettering av olika organisationers och institutioners arbete. De ifrågasätter hur kommunövergripande frågor ska hanteras vad gäller bidrag till föreningar som har medlemmar från olika stadsdelsnämnder.

Rädda Barnen menar att det kan var så att incitamenten för samverkan inte finns i en konkurrensutsatt kommunal verksamhet eftersom ingen, utom barnen, i vissa lägen tjänar på att berörda myndigheter faktiskt samverkar. I denna mening kan samverkan till och med vara olönsam från strikt ekonomiska utgångspunkter.

Ett problem som också sammanhänger med ökad decentralisering inom kommunerna är att de statliga myndigheterna på kommunal nivå inte alltid har möjlighet att anpassa sin egen organisation efter de nya förhållandena. Både försäkringskassor och arbetsförmedlingar har framfört sådana synpunkter. Malmöhus läns försäkringskassa påtalade att försäkringskassornas indelning bygger helt på församlingarna. Detta medför många nackdelar och svårigheter ur samarbetssynpunkt. Ett försäkringskontor kan ibland arbeta med flera socialförvalt-

ningar och vårdcentraler, som i sin tur får samarbeta med andra försäkringskassor för att täcka in sina respektive medborgare. Detta försvårar också kartläggnings-, uppföljnings- och utvärderingsarbetet i och med att kommunal statistik inte är jämförbar med försäkringskassornas socialförsäkringsstatistik.

Ett snarlikt problem som Östra Socialförvaltningen i Malmö framförde var att arbetsförmedlingen inte längre verkar i förhållande till geografiska områden, utan i förhållande till yrke.

Myndighetskultur och revirtänkande

Även om de organisatoriska hindren för samverkan har stått i förgrunden så ger de ingen rättvisande bild av hur remissinstanserna upplever förutsättningarna för samverkan. En övervägande majoritet av remissinstanserna hävdar nämligen att det framför allt är förvaltningskulturen och revirtänkandet som är ett av det största hindren för samverkan.

Invandrarverket och Ungdomsstyrelsen erfarenheter är att det inte är regler eller lagar som är huvudproblemet utan attityder och traditioner. Skolverkets allmänna intryck är att kommunerna belastas av ett kvardröjande sektorstänkande som ofta medför hinder för samverkan mellan olika verksamheter.

Floran av olika förvaltningskulturer sammanhänger enligt flera remissinstanser med att myndigheterna har olika mål och ideologier, vilket ger upphov till olika prioriteringar.

Försäkringskassan Stockholms län pekade på att förutsättningarna för samverkan inte heller blir bättre av att myndigheterna har bristfälliga kunskaper om varandras ansvarsområden, arbetsmetoder, mål, inriktning och kultur. De menade också att ett annat problem i sammanhanget är att det finns stora resurser avsatta för projekt, men att det är en tung byråkratisk process att få loss dessa och att överhuvud taget få reda på var det finns pengar att söka.

Länsarbetsnämnden i Stockholm befarar att den pressade situationen inom den offentliga sektorn kan öka revirtänkandet.

Därför är det viktigt att samverkan mellan myndigheter bygger på trygghet i den egna yrkesrollen.

Länsarbetsnämnden i Göteborg uppmärksammar i sitt remissvar myndigheternas alltmer preciserade och avgränsade uppdrag. De tycker att detta i grunden är positivt, men att det gör det svårare att samarbeta på lokal nivå. I stället borde det konstrueras incitament för att få lokala myndigheter att samarbeta, vilket förutsätter att uppdragsgivarna inte kräver mätbara, traditionella åtgärder för 100 procent av de tilldelade ekonomiska resurserna. Även AMS har liknande synpunkter.

Ett hinder som Boverket pekade på och som anknyter till diskussionen kring förvaltningskultur är politikers och tjänstemäns förhållningssätt och ovilja att överlämna makt till de boende:

> "Politiker kan ha ett motstånd mot att överlämna makt och beslutsrätt till personer som inte agerar utifrån partipolitiska hänsyn och motsättningar. Mandatperiodernas längd kan också få dem att ställa krav på snabba resultat, vilket medför risk för att man inte ger sig tid att samarbeta och lyssna på vad de direkt berörda har att säga."

Från myndighetssammanslagning till föreningsjourer

I remissvaren presenteras en rik skörd av förslag och idéer på hur de organisatoriska hindren ska kunna undanröjas. Kommittén har valt att återge några exempel;

Stockholm Stad och Malmöhus försäkringskassa föreslår samarbete mellan olika myndigheter, där frågor samordnas under en gemensam myndighet. En sådan förändring skulle kunna frigöra och effektivisera resurserna.

Invandrarenheten på Arbetsmarknadsdepartementet tycker att en möjlig väg för att mer systematiskt fånga upp regelhinder vore att låta några myndigheter som idag upplever att deras regelverk hindrar eller motverkar vidgad samverkan skall ges laglig dispens att pröva en ny organisationsform. Vilka myndig-

heter som skulle vara aktuella för detta sägs inte. Stockholms stad däremot är mer konkreta. Deras grundläggande mål är att samhällets försörjningsgaranti utlöses i en så liten utsträckning som möjligt. Problemet i dag för stat och kommun är att möta det ökade försörjningsansvaret och att det finns alldeles för få länkar från passivt bidragsberoende till integration i arbetslivet och i samhällets sociala gemenskap. Därför vill de pröva en aktivitetsgaranti för att därigenom minimera den tid medborgaren är passivt beroende av socialbidrag. Garantin ska innebära att medborgaren erbjuds utbildning, samhällsarbete eller traditionella arbetsmarknadspolitiska åtgärder efter högst ett halvt år med bidrag eller ersättning. En förutsättning för att kunna organisera en sådan garanti är enligt Stockholm Stad, att myndigheter med ansvar för arbetsmarknadsfrågor, vuxenutbildning, beredskapsarbete, socialtjänst för arbetslösa, försäkringsfrågor och lokala näringslivsfrågor samordnas under en gemensam myndighet.

Att överbrygga vissa målkonflikter mellan myndigheter, i synnerhet mellan försäkringskassan och arbetsförmedlingen skulle enligt Malmöhus läns försäkringskassa kunna göras genom att försäkringskassan blev huvudman för gruppen sjukskrivna/arbetslösa. Försäkringskassan skulle då kunna köpa tjänster från AMI på samma sätt som man gjorde för sjukskrivna med anställning under Arbetslivsfondens tid. En gemensam myndighet som Stockholm stad föreslår, tycker inte Malmöhus läns försäkringskassa är någon fördelaktig lösning. De vill även fortsättningvis att rehabiliteringsarbetet bygger på den kompetensuppdelning som i dag finns mellan AMI/Af och försäkringskassan.

Samordningsbristerna i en stadsdelsorganisation som IOGT-NTO pekade på skulle enligt dem kunna lösas genom att kommunerna inrättar så kallade föreningsjourer eller medborgarkontor. Dessa bör ha kompetens och beslutsbefogenheter som gäller verksamhetsstöd och samordningsansvar gentemot övriga förvaltningar. Föreningsjourerna skulle också kunna bistå föreningslivet med professionell hjälp med utformning, inriktning och marknadsföring av verksamheten i syfte att bättre kunna konkurrera i storstädernas allt mer kommersiella miljö.

Kommitténs reflektioner kring organisatoriska och kulturella hinder:

Vi kan efter denna redogörelse konstatera att de formella organisatoriska hindren för samverkan är förhållandevis få. I stället är det myndigheters skiftande målsättning, traditioner och kulturer som är de största hindren.

Med myndighetskultur menas alla de regler - synliga och osynliga - och överenskommelser som styr personalens handlande i verksamheten. De växer fram utan att de berörda alltid är medvetna om hur det går till. Det kan förstärka känslan av kompetens i en personalgrupp och bidra till ökad samhörighet i det vardagliga arbetet.

En myndighetskultur kan också bygga in sofistikerade hinder för samverkan genom att hävda exklusiv "äganderätt" till myndighetsspecifika system som är nödvändiga att tillgå i samverkan, om inte den nya verksamheten ska belamras med omfattande onödig byråkrati. Myndighetskulturens förespråkare stöter bort det nya till förmån för det egna - välbeprövade.

Kommittén vill dock understryka vikten av att inte problematisera dessa hinder, utan försöka betrakta de olika kulturerna som en tillgång. Kulturmöten skapar ofrånkomligt konflikt, men genererar samtidigt kreativitet, inspiration, intryck och vidgade vyer. En utveckling av samverkan mellan myndigheter innebär att de olika kulturerna på sikt växer samman och bildar en helhet. Denna process möjliggörs genom tydliga politiska beslut, en ledning som stimulerar verksamheten i beslutad riktning och som ger tid för utvecklingsprocessen att verka. Samverkan mellan olika personalgrupper måste grundas i tilltron till varandras vilja och kompetens att skapa en bra och sammanhållen verksamhet.

Innehållet i en verksamhet utvecklas i en process som med nödvändighet tar tid. För att utveckla samverkan mellan personal behövs gemensam planering och fortbildning. Led-

ningen för verksamheten måste skapa goda förutsättningar för denna process.

Vi vill betona att den politiska och administrativa ledningen har ett ansvar för att de olika personalkategorierna får utrymme att diskutera, bearbeta och reflektera över dessa kulturskillnader så att de inte blir ett bestående hinder för samverkan.

För att främja ökad samverkan är de ovanstående insatserna inte tillräckliga. Kommittén delar den åsikt som Arbetsmarknadsverket med fler ger uttryck för att det behövs ekonomiska incitament för myndigheterna för att understödja samverkansarbete. Vi uppmanar därför kommuner och statliga myndigheter att i större utsträckning pröva olika metoder att finna ekonomiska incitament för samverkan. Kommunerna som i dag har stor frihet att disponera sina resurser, kan om de önskar avsätta särskilda anslag som endast kan tillfalla förvaltningar under förutsättning att de driver sin verksamhet i samverkan med andra.

Vi anser att Stockholms Stads förslag om att inrätta en ny form av myndighet med ansvar för arbetsförmedlingens, försäkringskassans och vissa delar av socialtjänstens uppgifter skulle vara av stort värde. En sådan myndighet skulle kunna prövas inom ett antal bostadsområden. Vi återkommer även till denna fråga i vårt kommande betänkande om arbetslinjen.

Stadsdelsnämnder icke gott nog

De formella organisatoriska hinder som framfördes i remissvaren sammanhänger med den decentraliseringsvåg som svept över den kommunala organisationen under de två senaste decennierna. Dessa förändringar har också påverkat förutsättningarna för arbetsförmedlingen och försäkringskassorna vars geografiska indelning inte alltid överensstämmer med den decentraliserade kommunala organisationen.

Vår principiella inställning till den offentliga förvaltningens organisation är att den ska vara underkastad medborgarnas

inflytande och insyn. Det väsentliga är alltså att organisationen på ett rationellt och ändamålsenligt sätt förverkligar de önskningar och behov medborgarna förväntar sig. Men strävan efter rationalitet bör dock inte leda till att man konstruerar organisationer som är allt för hårt specialiserade så att de blir sårbara för yttre och inre förändringar.

Organisationen bör i stället sträva efter att vara robust och användbar i olika sammanhang och miljöer och vara hållbar över en längre tid. Vad gäller den offenliga förvaltningen i de utsatta bostadsområdena anser vi att den ska organiseras på ett sådant sätt att den möjliggör ett lokalt utvecklingsarbete som sätter medborgaren i centrum och som främjar egenmakt och samverkan.

Ett par remissinstanser framförde synpunkter på stadsdelsnämndsorganisationen i Göteborg stad. Det var dock inte synpunkter av principiell karaktär utan berörde svårigheterna för föreningslivet att samverka med stadsdelsnämnderna.

Vi vill dock uppehålla oss en stund vid denna organisationsmodell som har börjat vinna terräng i storstäderna. Både Stockholms stad och Malmö stad kommer nämligen under de närmaste åren att inrätta stadsdelsnämnder (SDN).

Stadsdelsorganisationen har i respektive stad lanserats som en demokratireform. Detta väckte vårt intresse och vi tillfrågade därför Jörgen Westerståhl, som har gjort en utvärdering av stadsdelsnämndsreformen i Göterborg, om han kunde delge oss sina erfarenheter och kunskaper om denna organisationsmodell och vilka förutsättningar den har för att främja samverkan. Westerståhl fick också möjlighet att reflektera över de synpunkter och idéer som framkom i den omvända remissrundan. Hans promemoria återfinns i bilaga 4.

Flera utvärderingar visar att stadsdelsreformen i Göteborg möjliggjort avsevärda rationaliseringsvinster, medan de demokratiska landvinningarna hittills har varit ganska marginella. Jörgen Westerståhl har dock kunnat konstatera att stadsdelsreformen har medverkat till att skapa politiska genera-

lister, politiker med förankring i vardagen och en renodling av politiker- och tjänstemannarollen. Stadsdelsnämnderna har också fördelar vad gäller resursfördelningen mellan stadsdelarna. Stadsdelsnämnderna har större kompetens att avgöra vilka insatser stadsdelen behöver.

Även om stadsdelsreformen inte blev det demokratiska genombrott som efterlystes, anser kommittén att denna typ av organisation har en ambition att vara ett steg i rätt riktning. Den är dock inte tillräcklig för att skapa reell makt för medborgarna på lokal nivå. Stadsdelsreformens främsta förtjänst är trots allt att den blottlägger de demokratiska bristerna i den kommunala organisationen, vilket tydliggör behovet av fortsatt reformarbete.

Andra former av decentralisering, såsom resultatenheter, beställar-utförarnämnder och konkurrensutsättning har skapat nya villkor och möjligheter för den kommunala demokratin. Flera studier visar att kommunerna har allt mer gått mot en marknadsorienterad förvaltningsorganisation. De centrala värdet är effektivitet, som förverkligas bland annat genom konkurrens, flexibilitet och kundanpassning.

Utifrån vår syn på egenmakt och samverkan är det inte alltid förenligt med en kommunal organisation att strikt tillämpa ett marknadsorienterat synsätt. Att betrakta medborgarna som kunder går förvisso när det gäller tjänster såsom kollektivtrafiken eller tjänster av annan teknisk natur, men att betrakta föräldrarna på daghemmet eller eleverna i skolan som enbart kunder tycker vi inte överensstämmer med vår syn på medborgarskapet.

En kund är per definition en person som köper en tjänst eller vara och som har möjlighet att återlämna eller reklamera densamma. En outnyttjad tågbiljett kan återlämnas, men inte omvårdnad och kunskap.

Möjligheterna till samverkan kan också bli begränsade i de fall den offentliga förvaltningen blir allt för marknadsorienterad. Detta problem uppmärksammade också Lokaldemokratikom-

mittén (SOU 1993:90). De föreslog att kommunerna skulle utnyttja möjligheterna att skriva in samrådsförfarande i avtal med entreprenörer, vilket ger medborgarna - brukarna - möjlighet till ett begränsat inflytande över verksamheten. De underströk också att det är väsentligt att medborgarna som tar del av servicen får delta i diskussionerna om hur avtalet skall utformas.

Lokaldemokratikommittén behandlade också frågan om resultatenheter inom den kommunala förvaltningen. En resultatenhet är en enhet inom en förvaltning som helt eller till större delen är uppdrags/avgiftsfinansierad och vars tjänster köps av beställarnämnder, medborgare eller andra förvaltningar.

Nackdelarna som Lokaldemokratikommittén kunde påvisa var, i likhet med Boverket, att det finns en risk för att dessa enheter i alltför hög grad endast ser till sin egen del av produktionen och mindre till helheten. Dessutom förelåg också en risk för att kostnadsjakt och kortsiktig effektivitet premieras framför kvalitet och långsiktiga investeringar.

Den främsta styrkan med resultatenheter var däremot att dessa är lättare att styra och samordna än verksamhet i extern regi. Bristerna och svagheterna med resultatenheter kan dock enligt Lokaldemokratiutredningen avhjälpas genom att kommunerna utvecklar bättre system för budget och redovisning, samt för uppföljning och utvärdering.

Avslutningvis vill vi uppmana statliga och kommunala förvaltningar, folkrörelserna och föreningslivet att stimulera ett lokalt utvecklingsarbete där egenmakt och samverkan står i förgrunden. Vi finner det dock inte möjligt eller lämpligt att försöka presentera någon generell organisatorisk lösning på hur detta ska ske lokalt. Lösningarna måste sökas i de lokala strukturerna, förutsättningarna och problemen. Att identifiera och definiera dessa förhållanden är av vitalt intresse för de lokala aktörerna. Ett grundläggande villkor är dock att det sker i dialog mellan medborgarna och berörda lokala offentliga förvaltningar och andra aktörer såsom förenings- och näringsliv.

Del III
Kommitténs överväganden och förslag

Överväganden;

I de utsatta bostadsområdena är det allt fler medborgare som upplever vanmakt. Kommittén anser att ökad vanmakt lämpligast bryts med vad vi kallar egenmakt. Medborgare som har makt över sin egen vardag - boendet, arbetet, skolan, fritiden - växer som människa och mår bättre. Detta är också nyckeln till att medborgare tar större ansvar. Kommittén återkommer i ett särskilt betänkande under år 1996 där vi ska utveckla diskussionen kring egenmakt och lämna förslag på hur medborgarens egenmakt kan vidgas och fördjupas.

En inte oansenlig del av storstädernas permanenta socialbidragstagare utgörs av personer som inte har rätt till full svensk pension. Detta driver upp socialbidragskostnaderna framför allt i de invandrartäta bostadsområdena. Vi tycker inte att det är rimligt att enskilda kommuner ensamma ska bära försörjningsansvaret för denna grupp. Det borde vara en nationell angelägenhet. Vi anser därför att dessa personer bör överföras till folkpensionssystemet eller finansieras på ett annat sätt av staten.

Socialbidragssystemet har successivt utvecklats till att fylla ut bristerna i socialförsäkringssystemet, vilket vi anser vara principiellt felaktigt. Socialtjänstens huvudsakliga uppdrag är att arbeta med att hjälpa och stödja människor som befinner sig i en svår social situation. Den ska inte ägna sig åt försörjningspolitik. Det är en uppgift som ska skötas av andra organ.

Vi är dock inte övertygade om att huvudmannaskapet för arbetsmarknadspolitiken och Arbetsmarknadsverkets verksamhet uteslutande ska vara en statlig angelägenhet. I stället bör man diskutera i vilken utsträckning kommunernas ansvar för arbetsmarknadspolitiken kan vidgas. Vi avser att återkomma med ett särskilt betänkande i denna fråga.

Kommittén vill med kraft understryka det allvarliga med det stora antalet förtidspensioneringar, vilket ytterst är ett uttryck för ett allvarligt systemfel. Vi överväger därför att längre fram lägga ett förslag där vi föreslår att förtidspensionssystemet skall avskaffas. Det nuvarande sjukbidragssystemet är fullt tillräckligt.

Vi anser att Stockholms Stads förslag om att inrätta en ny form av myndighet med ansvar för arbetsförmedlingens, försäkringskassans och vissa delar av socialtjänstens uppgifter skulle vara av stort värde. En sådan myndighet skulle kunna prövas inom ett antal bostadsområden. Vi återkommer även till denna fråga i vårt kommande betänkande om arbetslinjen.

För att relativt omgående stärka arbetslinjen i de utsatta bostadsområden har kommittén ansökt hos EU om medel ur gemenskapsinitiativet URBAN för att bygga upp lokala "8-grupps"-verksamheter. Gemensamt för dessa grupper ska vara att deltagarna har varit borta från arbetsmarknaden och fått sin försörjning via socialbidrag eller försäkringssystemet. Grupperna ska själva utveckla sin verksamhet, men syftet är att det ska vara ett steg tillbaka till arbetsmarknaden.

Vi överväger att lägga förslag om en sommarjobbsgaranti. Garantin är tänkt att omfatta grundskolans elever efter årskurs 8 och 9 samt gymnasieskolans årskurs 1 i de mest utsatta områdena. Praktikplatser inom kommunala förvaltningar och bolag samt ideella föreningar och organisationer avses. Denna insats skall tydliggöra sambandet mellan arbete och inkomst.

Kommittén har också tagit initiativ till att stödja utveckling av verksamheter för barn i åldern 1-12 år som av olika skäl står utanför den reguljära barnomsorgen. Avsikten är att i samarbete

med socialtjänsten och det lokala föreningslivet i bostadsområden utveckla och pröva olika typer av verksamheter för barn som syftar till att öka integrationsmöjligheterna i samhället.

Förslag;

Individen i centrum

Påfrestningarna på trygghetssystemen är i dag mycket stora. Med en fortsatt hög arbetslöshet ökar behovet av fungerande system samtidigt som det statsfinansiella läget innebär minskade resurser. Sämre sjukförmåner, lägre arbetslöshetsersättningar, minskade barnbidrag, lägre bostadsbidrag, höjda läkemedelskostnader, restriktivare arbetsskade- och sjukpensionsregler med mera, är en del av verkligheten i dag. Samtidigt minskar de ekonomiska resurserna hos landsting, kommuner och statliga myndigheter.

Det sociala trygghetssystemet utövas av försäkringskassan, arbetsförmedlingen, primärvården och socialtjänsten. Många enskilda riskerar att skickas runt som ett kort i ett Svarte-Petterspel mellan myndigheter där ingen vidkänner ett helhetsansvar.

Utgångspunkten för all samverkan mellan försäkringskassan, arbetsförmedlingen, primärvården och socialtjänsten skall vara att initiera och underlätta för den enskilde att snabbt bli anställningsbar. Ledstjärnan skall vara arbete åt individen! Sedan är det upp till lokala aktörer att finna lösningar inom rådande strukturer och hitta möjligheterna till samarbete och bestämma inriktningen för att hjälpa individen till ett arbete.

Förstärk arbetslinjen, utöka egenmakten och samverkan

Bidragssystemen bör kunna anpassas så att de dels förutsätter samverkan mellan kommunernas socialtjänst, arbetsförmedling, primärvård och försäkringskassa, dels ger incitament till aktiviteter hos de bidragsberoende. Det gäller både aktiviteter i syfte att komma in på den reguljära arbetsmarknaden och för att undvika passivisering av dem som inte lyckas få ett vanligt arbete.

Samhällets aktörer måste samverka för att kunna erbjuda helhetslösningar. Människan är en helhet. I besparingstider måste vi ha ett helhetsperspektiv och inte enbart se på den egna myndighetens/förvaltningens kostnad och spara genom att knuffa över människor till andra system. Samverkan ska stimuleras och inte regleras fram. Det är de aktörer som finns nära den enskilda invididen som ska samverka för att stödet ska bli effektivt och inte passivisera.

Att omvandla sysslolöshet till meningsfulla aktiviteter för att förhindra passivitet, sjukdom och destruktivt beteende hos framför allt unga människor är viktigt. Att människor får behålla sin värdighet, ekonomiskt och socialt, förhindrar ohälsa och utslagning på sikt och blir därför ekonomiskt lönsamt för samhället.

Arbetslinjen skall gälla! Olika aktörer skall stimuleras att samverka och använda ett helhetsperspektiv, som utgår ifrån individen och som möjliggör att individens makt över och ansvar för sitt eget liv förstärks.

För att effektivt arbeta med att hantera problemet, måste det finnas vida gränser för omdisponering mellan olika anslagsposter.

Kommittén anser det angeläget att "öppna upp" mellan förvaltningsanslag och åtgärdsanslag inom bl.a försäkringskassans ansvarsområde, så att arbetet kan utformas på det sätt lokala aktörer finner det lämpligt ur effektivitetssynpunkt för den enskilde individen.

Likartad sekretessnivå

Den personliga integriteten är viktig. Sekretesslagen är en garanti för att uppgifter som kan skada individen inte lämnas ut till obehöriga. Effektiva spärrar måste finnas för att inte i onödan informationsutbyten sker som är till förfång för den enskilde. Samtidigt är en individ som är arbetslös och socialbidragsberoende inte fri i den meningen att kunna göra vad den vill. Beroendet av socialtjänsten resulterar i krav som kan formuleras olika, men det kan handla om att den enskilde skall besöka arbetsförmedlingen, visa att lediga arbeten verkligen söks etc.

Mottagandet av arbetslöshetsersättning innebär skyldighet att aktivt söka jobb. Vägrar individen att ta lämpligt arbete eller åtgärd innebär det avstängning från ersättning i en månad.

Informationen av vad respektive myndighet gör skyddas av sekretessen, vilket egentligen leder till att individen inte har någon insyn i det dubbelarbete som kan förekomma, ej heller ges det möjlighet att samordna insatser, vilket borde ligga i den enskildes intresse. Blir då sekretessen något som skyddar individen eller skyddar myndigheten från insyn och krav på samordning?

Att betrakta samverkan som en blandning av olika verksamheter med skilda huvudmän innebär att olika sekretessbestämmelser gäller beroende på vilken typ av verksamhet en viss aktivitet hänförs till. Sekretesskyddet för uppgift hos försäkringskassan är svagare än de andra aktörernas. Detta medför problem när

det gäller det interna samarbetet och uppgiftlämnandet mellan de personer som är engagerade.

Kommittén föreslår att sekretessnivån hos försäkringskassan, på uppgifter som lämnas från hälso- och sjukvården, socialtjänsten och arbetsförmedlingen, skall ligga på samma nivå som de medverkande aktörernas. Se bilaga 3.

En fördel med en enhetlig sekretess är att samarbetet mellan de deltagande huvudmännen underlättas samtidigt som man utåt tillgodoser den enskildes behov av ett fullgott integritetsskydd.

Individens samtyckeskontrakt

Socialtjänstkommittén har framfört att utgångpunkten bör vara att man alltid skall eftersträva att få den enskildes samtycke till de kontakter med myndigheter och andra utomstående som bedöms nödvändiga. Detta kan lösas genom att ett kontrakt upprättas för varje individ för att underlätta kommunikationen myndigheterna emellan.

Kontraktet bör består av två delar;

1. En integrationsdel - där den enskilde individen tar aktiv ställning för medverkan i sin egen rehabiliterings- och integrationsprocess.

2. En samtyckesdel - där den enskilde individen ger en "samtyckesförklaring" till att olika aktörer samverkar. Detta underlättar för den enskilde individen att ta aktiv del och ansvar för sitt eget arbete med att bli anställningsbar.

"Samtyckesförklaringen" ger den enskilde ansvaret för rehabiliteringen och för att samverkan kan ske mellan olika myndigheter. Dessa får släppa på sekretesskravet inom gruppen, alltså en begränsad krets. Inga andra än de myndighetsrepresentanter

som är berörda i "samtyckesförklaringen" med den enskilde har denna möjlighet.

Om verksamheter som nu ligger på skilda håll skulle föras samman under samma huvudman kan det vara lättare att få den uppgiftsöverföring som önskas. Dock gäller sekretesslagen också inom en myndighet om den är uppdelad i olika verksamhetsgrenar.

En organisatorisk och finansiell samordning mellan olika huvudmän behöver inte uppfyllas för att samverkan mellan olika huvudmän ska kunna ske, genom det föreslagna kontraktet. Genom en likartad sekretessnivå för uppgifter som lämnas mellan berörda huvudmän öppnas möjligheterna för en effektivare samverkan.

De personer, som deltar i ett samverkansprojekt där ett kontrakt med den enskilde finns, kan alltså fritt få utväxla information med varandra utan hinder av sekretess. Därmed minskar risken för rundgång av Svarte-Petterkortet mellan olika aktörer.

Med ett kontrakt enligt vår modell minskar problemen med sekretess. Samverkansgruppen i den enskildes "samtyckesförklaring" kan då effektivt samarbeta på lika villkor tillsammans med den enskilde.
Det yttre kravet på sekretess, till skydd för den enskilde individen kan också därmed förstärkas.

Från integritetssynpunkt torde det inte finnas något som hindrar att också enskilda människor, t.ex. personer från föreningar och andra organisationer, knyts till ett samverkansprojekt av detta slag. Sådana personer kommer att omfattas av samma sekretess som gäller för de deltagande tjänstemännen. Det enda som krävs är att de på grund av uppdrag eller annan liknande grund faktiskt deltar i verksamhet som omfattas av sekretess.

Utveckling av olika samverkansformer

Vi har i del IV lyft fram några exempel som kommittén har funnit vara intressanta och som beskriver olika samverkansformer för att stoppa den rundgång som finns och som ger öppningar för nytänkande.

Det bör påpekas att de myndigheter som verkar på lokal nivå har skyldighet enligt den offentligrättsliga lagstiftningen att samverka. I detta arbetet är det viktigt att man på läns- och kommunnivå börjar sätta upp gemensamma mål mellan myndigheterna. I gemensamma handlingsplaner slås fast vad man tillsammans och var för sig skall utföra för att målen skall nås.

Kommittén anser att det är upp till de lokala aktörerna att finna sina egna former för samverkan.

Är inte detta tillräckligt utan man vill gå längre för att förbättra för individen och undanröja "Svarte-Pettersyndromet" och samtidigt väsentligt sänka samhällets kostnader bör de kommuner som så vill ges ökat ansvar för verksamheten, ledning och resurser. Här kan kommittén förhoppningsvis underlätta försök med nya samverkansformer.

När det gäller "nya verksamhetsformer" bör målet vara långtgående samordning. Man bör naturligtvis förutsättningslöst först pröva om dagens arbetsformer är de mest ändamålsenliga. Man kan t.ex. utveckla olika typer av samverkansformer med olika huvudmän eller med olika delar av olika verksamheter, t.ex. bilda;

- en försörjningsenhet med delar som i dag sköts av arbetsförmedlingen, försäkringskassan och socialtjänsten,
- en rehabiliteringsenhet med delar från arbetsförmedlingen, AMI, försäkringskassan, socialtjänsten och primärvården,
- en förebyggande folkhälsoenhet, med lämpliga aktörer

- en geografisk indelning med ett tydligt befolkningsansvar där olika team samarbetar kring ett gemensamt mål, osv.

Alltså olika samverkansformer utifrån de behov lokala aktörer finner lämpligt. Nya strukturer, nya idéer och nya möjligheter bör prövas och utvärderas.

Den politiska förankringen är mycket viktig för att ge försöksverksamheten tyngd, likaså de ekonomiska incitamenten.

För att en försöksverksamhet ska främja kommuninvånarna och samordningen mellan parterna, bör verksamheten ha en inriktning som utgår ifrån;

* en helhetssyn på människan

* den enskilda människans behov, inte systemens

* ett samlat arbetssätt som stödjer människor i deras arbete med att förändra sin livssituation. Detta kräver en tydlig individuell planering.

* ett bättre gemensamt utnyttjande av huvudmännens resurser

* utveckling av nya rehabiliterings- och integreringsalternativ för att förhindra att människor hamnar i ett passivt bidragsberoende

* ett förebyggande socialt- och folkhälsoperspektiv

* ett tillvaratagande och utveckling av de medverkande personalgruppernas samlade kompetens i syfte att så tidigt som möjligt fånga upp problem, erbjuda "rätt" stöd samt påvisa möjliga förändringsvägar.

För att vi skall ha en chans att hantera problemet med den växande utslagningen, där människors utanförskap leder till lidanden för individen och kostnader för samhället, **måste** vi hitta nya och okonventionella sätt att samverka. Utanför det etablerade samhällets organisationer och myndigheter kan också

nya idéer och ny kraft sökas. Frivilligorganisationer och självhjälpsgrupper kan ge impulser till nytänkande. Det måste finnas utrymme för experiment och försök i ökad utsträckning! Gränsöverskridande och en vid tolkning av lagar och regler är en förutsättning för utveckling.

Kommitténs ambitioner är att fungera som en hävstång för att få till stånd olika samverkanslösningar som i dag inte är möjliga att genomföra inom rådande lagstiftning. Det kan därför i vissa fall bli nödvändigt med försökslagstiftning.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande till avsnitten "Arbetslinjen vittrar" och "Egenmakt - makt över sin egen vardag" av riksdagsledamoten Karin Pilsäter (fp)

Grundbulten för att häva utanförskapet, bryta vanmakten är att ge den enskilde individen möjlighet att förverkliga sina egna drömmar. Utgångspunkten för kommitténs arbete bör vara att ge människor makt över sin egen tillvaro, makt över sitt eget liv.

Att ha kommandot över sin egen tillvaro, och därmed makt över de skeenden som påverkar just den egna framtiden, det egna livet. Att ha makt över sin egen tillvaro innebär att kunna ta vara på de olika valmöjligheter som står till buds, välja vilken väg att gå. Vägarna är inte stängda beroende på bakgrund, etnisk tillhörighet eller bostadsort. En viktig del i makten över sitt eget liv är också känslan av att bli repekterad för den jag är, det jag står för och det jag kan åstadkomma.

En viktig del i detta är ett levande föreningsliv, en frivillig medborgerlig aktivitet. Att människor frivilligt sluter sig samman ger ett socialt kapital av kontakter, en kultur av samverkan och en tillit mellan människor. Man samarbetar, inte bara för att nå sina egna, utan även gemensamma mål.

Att inte ha makten över sitt eget liv skapar vanmakt och leder till utanförskap. Det är den vanmakten vi ska bryta. Integration och innanförskap leder till ett mer multietniskt samhälle där olika etniska, kulturella, idéburna eller andra grupperingar lever

sida vid sida, i relation till varandra och i ömsesidigt beroende. Där grupptillhörigheten inte fyller hela tillvaron, men där utövande av makt över sin egen tillvaro leder till byggande av etniskt eller kulturellt styrda nätverk och institutioner. Där kittet mellan människor blir starkare.

Den yttersta yttringen av vanmakt och utanförskap är det låga valdeltagandet i de utsatta bostadsområdena. Det finns ett samband mellan makten över sin egen vardag och makten över samhällets framtid. Kvittot på om vårt arbete lyckas blir om valdeltagandet och deltagandet i det gemensamma samhällsbygget ökar bland människor i de utsatta bostadsområdena.

Maktutredningen (SOU 1990:44) visade att människor upplever skiftande möjligheter att påverka sin vardag. De konstaterade att medborgarna upplevde att de hade minst möjlighet att påverka skolan, boendet och hälso- och sjukvården. Allra minst inflytande kände de som bodde i hyresrätt i de utsatta bostadsområdena, medan de som ägde sin bostad kände att de förfogade över stora möjligheter att påverka sin egen boendesituation.

Sedan Maktutredningen kom har stora reformer beslutats när det gäller skola, hälso- och sjukvården och andra sociala tjänster vilka ger den enskilde större inflytande och valfrihet. Detta är delar av vår vardag som har stor betydelse och där det är angeläget att fortsätta arbetet för att även människor i de utsatta bostadsområdena kan ha reell makt, ett reellt inflytande. Olika typer av enskilda alternativ inom skola och barnomsorg såväl som olika former av inflytande för föräldrar och elever i skolan är några bra metoder. Rätten att välja enskilda alternativ inom skola, barnomsorg, sjukvård på samma ekonomiska villkor som de offentliga är samtidigt rätten för människor att i fria gemenskaper ordna sina viktiga delar av vardagslivet och att kunna stärka kittet mellan människor.

Även inom andra områden, boende och arbete måste vanmakten brytas. Reformer inom arbetslivet är en väg. Ett ökat reellt boendeinflytande för den enskilde hyresgästen är en annan.

Bostadsrätten är ett exempel på hur vi människor kan uppnå stort inflytande över vårt vardagsliv, där vi som enskilda har en långtgående bestämmanderätt över den personliga bostaden och i gemenskap med övriga bostadsrättsinnehavare på bästa sätt förvaltar och ordnar de gemensamma angelägenheterna i fastigheten eller bostadsområdet. Att ha makt över sin egen vardag handlar ingalunda om inskränkt egoism eller egenmäktighet. Målen nås tillsammans, inte på bekostnad av andra. Kommittén bör arbeta vidare med att skapa förutsättningar för många fler att genom olika lokala metoder uppnå makt och inflytande i boendet.

En absolut avgörande betydelse för att uppnå makten över sin egen vardag är arbetet. Antingen som anställd, eller som företagare i någon form. Att kunna försörja sig själv och sina nära med det egna arbetet ger självrespekt och kontroll över situationen. Arbetet ger inte bara försörjning, det ger ett kontaktnät, ett sammanhang och en identitet. Därför måste en politik för social integration ha arbete som företeelse som en av sina viktigaste beståndsdelar. I denna politik kan inte arbetsmarknadspolitiken ses isolerad, utan de näringspolitiska insatserna från lokal såväl som central nivå är minst lika viktiga.

Kommittén bör därför återkomma med ett delbetänkande om ökad makt över de offentligt finansierade tjänsterna och om näringspolitik för fler företagare i de utsatta bostadsområdena.

Yttrande betr del II, sid 73;

Att föra besluten nära dem de berör är en viktig liberal princip. Stadsdelsreformen i de stora kommunerna är viktig. Även om reformerna inte blivit det demokratiska genombrott som skulle behövas är de ett steg i rätt riktning. Ett fortsatt reformarbete är nödvändigt. Demokratin handlar inte bara om att de valda representanterna fattar majoritetsbeslut om de övrigas liv. Ett helt omistligt inslag i det demokratiska systemet är det offentliga samtalet där deltagarna tar hänsyn till varandra, där olika intressen och värderingar kan vägas, skärskådas och stötas mot varandra.

Viktiga delar i det fortsatta reformarbetet är decentraliserad kommunal verksamhet där uppdragen blir fler, politiken mer idéell och generell och mindre professionell, där människor får möjlighet att delta som aktörer i det politiska arbetet. Kommunalpoltiken måste öppnas för insyn med fler öppna möten och färre kommunala bolag, den nya informationsteknologin används för att sprida information och öppna för debatt. Styrsystem och metoder måste givetvis utvecklas allt eftersom erfarenheter kommer fram.

Reformeringen av den kommunala verksamheten genom exempelvis resultatenheter och konkurrensutsättning ger ökad effektivitet, flexibilitet och ökad anpassning till de enskilda människornas önskemål. Fortsatt reformering, ökad valfrihet och ökade möjligheter till eget inflytande över den kommunalt finansierade verksamheten är viktiga delar i att låta människor få göra de viktiga valen själva och att själva vara skapande och ta ansvar.

Särskilt yttrande av f.d. riksdagsledamoten Rune Thorén;

De problem som Storstadskommittén har att behandla grundar sig till stor del på den arbetslöshet vi har i vårt land samt det utanförskap som många bl.a. härigenom känner. Men också problem att få många att deltaga aktivt i lokala aktiviteter på grund av tidsbrist. Socialbidrag, arbetslöshetsunderstöd, förtidspensioner m.m. utgör i dag stora kostnader för samhället men innebär också att många känner sig obehövda. Enligt min mening skulle många av de problem som Storstadskommittén har att hantera kunna minska ganska radikalt därest en allmän arbetstidsförkortning sker i vårt land. Genom att minska 8-timmarsdagen till 7 timmar och till 6 timmar vid övergång till skift skulle såväl fler få arbete och många kunna hinna med andra arbetsuppgifter vid sidan om sitt dagliga jobb och som är viktigt för såväl den enskilde individen som samhället (egenmakt). Vi skulle också på ett bättre och kostnadseffektivare sätt utnyttja många gjorda investeringar i lokaler och maskiner genom övergång till skift i större utsträckning än vad nu sker. På ledig tid skulle också många människor kunna inhämta kompletterande utbildning, något som torde bli alltmer aktuellt i vårt framtida kunskapssamhälle.
Minskade samhällskostnader, bättre effektivitet men framför allt en högre livskvalité för alla, skulle kunna bli följden av en allmän arbetstidsförkortning.

Del IV
Exempel på pågående samverkans-projekt

Här lämnas några beskrivningar på olika samverkansprojekt;

- FINSAM - Södermanland
- FINSAM - Gävleborg
- FINSAM - Västmanland
- FINSAM - Gotland
- FINSAM - Malmöhus
- SOCSAM - Stenungsund
- "Det finns bruk för alla" - Södra Skaraborg
- Myndigheter i samverkan - Rinkeby
- Projekt KAL - Göteborg
- SAK - Södermalms arbetsmarknadskontor, Stockholm
- Finspångsprojektet - Finspång

Detta är inte vetenskapligt utvärderade projekt, men vi har ändå valt att lyfta fram dessa som exempel på olika samverkansformer.

Del IV
Exempel på pågående samverkans-projekt

Här lämnas några beskrivningar på olika samverkansprojekt.

- FINSAM - Södermanland
- FINSAM - Gävleborg
- FINSAM - Västmanland
- FINSAM - Gotland
- FINSAM - Malmöhus
- SOCSAM - Stenungsund
- "Det finns bruk för alla" - Södra Skaraborg
- Myndighetet i samverkan - Rinkeby
- Projekt KAL - Göteborg
- SAK - Södermalms arbetsmarknadskontor, Stockholm
- Finsångsprojekten - Finsångs

Detta är inte vetenskapligt utvärderade projekt, men vi har ändå valt att lyfta fram dessa som exempel på olika samverkansformer.

Delat ansvar sparade 40 milj

Projekt:	Finsam - Södermanland En finansiell samordning mellan socialförsäkring och hälso- och sjukvård.
Huvudmän:	Landstinget Sörmland och Södermanlands allmäna försäkringskassa.
Samverkande parter:	Landsting och försäkringskassa.
Kontaktpersoner:	**Tommy Sundholm**, projektledare, 0155 - 24 59 62. **Monika Agnedal**, avtalssekreterare, landstinget, 0155 - 24 58 69. **Lars Gustafsson**, Försäkringskassan i Eskilstuna, 016 - 16 70 50.

Bakgrund

Södermanlands sjuktal har länge legat över riksgenomsnittet. 1992 var medeltalet i Nyköping och Eskilstuna 48 dagar mot rikets 38,2. Värst utsatt är Eskilstuna som haft länets högsta ohälsotal sedan mätningarna började på 1950-talet. Om det beror på den av tradition tunga industrin, en stor andel invandrare eller något annat är oklart, men svårigheterna att göra något åt problemen var uppenbara för alla myndigheter.

Intresset från försäkringskassan och landstinget var därför stort när socialdepartementet presenterade **Finsam** - ett försök med finansiell samordning av sjukvård och sjukförsäkring. Med en gemensam penningpåse borde samarbetet gå ändå smidigare. Ett delat ekonomiskt ansvar skulle öka motivationen att ge snabbare vård och rehabilitering.

Som ett av fem områden i landet togs Södermanland ut till försöket som skulle pågå 1993 - 1995. De utvalda försökskommunerna Eskilstuna och Nyköping hade mycket olika förutsättningar - Eskilstuna med många industriarbetare, högt ohälsotal och strukturella problem, och Nyköping som mer är en tjänstemannastad med många småföretag och ett ohälsotal nära riksgenomsnittet.

Mål

Målet med Finsam är att sänka kostnaderna för sjukvård och sjukförsäkring genom ökat samarbete och gemensamt ansvar för behandling och rehabilitering.

För patienten minskar lidandet genom snabbare vård, kortare sjukskrivningstid och mindre byråkrati.

Samverkande parter

Huvudmannaskapet är delat mellan landstinget och försäkringskassan. På det lokala planet i Eskilstuna och Nyköping samverkar försäkringskassorna, all primärvård samt de sjukhuskliniker som har många patienter i yrkesverksam ålder.

Sammanlagt berörs 5 300 anställda.

Genomförande

Organisationen har lagts upp på så sätt att tre personer från försäkringskassan och tre från landstinget bildar ett gemensamt beslutsorgan - Finsamberedningen - som tillsammans med en projektledare beslutar om vilka projekt som ska satsas på.

– Det innebär att försäkringskassan kan påverka sjukvårdens ordinära verksamhet, säger projektledaren Tommy Sundholm, och det har fått till följd att man till exempel följer upp sjukvkskrivningar på ett helt annat sätt än tidigare. Det är ingen prioriterad uppgift inom sjukvården annars.

Två politiker från respektive huvudman följer försöket och överlägger regelbundet med Finsam-beredningen. På det lokala planet finns i vardera stad en grupp bestående av representanter från ledningen inom sjukhus, primärvård och försäkringskassa. Deras uppgift är att informera ute i verksamheten och stimulera till projekt.

Beredningens strategi var från början dels att informera om Finsam och dels att uppmana till projekt. Genom konferenser, utbildning och ett nyhetsbrev som delas ut till samtliga anställda tre -fyra gånger om året spreds vetskapen. De lokala grupperna jobbade mot arbetsplatserna och uppmuntrade projektidéer.

– Det tog lite tid innan det sjönk in, säger Monika Agnedal som representerar landstinget i beredningen. Det är så stora organisationer med många led att nå ut i. Men när man väl hittat eldsjälarna så blir resultatet väldigt bra. Just nu har vi ungefär 50 projekt igång.

Projekten, som finansieras med lån ur den beräknade besparingen, rör allt från att ta fram en ny, enklare form av läkarintyg - som en grupp läkare gjort i samarbete med försäkringskassan - till metoder att tidigare identifiera missbrukare.

Teamarbete har blivit allt vanligare. En mycket uppskattad förändring är att en handläggare från försäkringskassan jobbar på varje vårdcentral och de aktuella sjukhusklinikerna. Tillsammans med läkare, kurator och sjukgymnast beslutar man snabbt och enkelt hur en patients rehabilitering ska gå till.

– Vi har tjänat in flera veckors sjukskrivning på det, säger Tommy Sundholm. Om du har en person som varit sjuk länge, och som ortopeden bedömer ska försöka gå tillbaka till jobbet, så tar det två veckor innan läkarsekreteraren skrivit ut brevet till försäkringskassan, och två veckor innan de i sin tur hunnit kontakta arbetsgivaren. Nu går det på en dag.

Finsamförsöket har också inspirerat till att en bonus införts i all primärvård i Sörmland. Den delas ut efter sex månader om patienten inte sökt läkare för samma åkomma igen.

Resultat

Nästan 40 miljoner kr har Sörmland sparat tack vare Finsamförsöket under 1993-94, enligt riksförsäkringsverket. Resultatet får man fram genom att jämföra med utvecklingen i cirka 50 kontrollkommuner.

Ohälsotalet har sjunkit med 0,6 dagar till 47,4 medan siffran för riket har ökat med 1,1 dagar till 39,3.

Ser man till var kommun för sig visar det sig att det är Eskilstuna som står för minskningen, kostnaderna 1995 är bara 57 procent av 1992-års kostnader. I Nyköping har sjukkostnaderna förvisso också minskat, men inte lika mycket som i kontrollkommunerna. Arbetslösheten som drabbade Nyköping ganska sent antas vara en bidragande orsak.

Det positiva resultatet för länet som helhet har också haft det goda med sig att 19,4 miljoner kr - hälften av minskningen - gått rakt in i den egna kassan. Så löd statens villkor, liksom att hälften av ett eventuellt underskott skulle täckas.

Organisationen har i stort sett fungerat mycket bra. Beslutsvägarna är korta och att ha en central beredningsgrupp anses ha gjort bedömningen av projekten objektiv.

Teamarbetet har varit mycket lyckat och en helt ny förståelse för varandras roller har uppstått, till exempel mellan försäkringskassehandläggare och läkare. Eftersom man har gemen-

samt ekonomiskt ansvar ligger det nu i allas intresse att korta ned sjukskrivningstiderna.

För patienterna i målgruppen (16 - 65 år) har väntetiderna blivit mycket kortare, och undersökningar visar att det inte är på de övriga patienternas bekostnad.

Resultaten av de olika projekten har även kommit andra tillgodo. Nya metoder och ny kunskap sprids till hela länet och ibland - som i fallet med det förenklade sjukintyget - även till andra delar av landet.

Också grupper utanför Finsams målgrupp drar nytta av försöket. En del av vinsten ska t ex användas till satsningar inom barn- och ungdomspsykiatrin i länet.

Försöket skulle hålla på t o m 1995 men har förlängts ett år. Under 1996 kommer socialstyrelsen och riksförsäkringsverket att göra en stor utvärdering av samtliga fem Finsam-försök.

Erfarenheter

Ett totalt stöd från organisationsledningen och mycket tid är förutsättningar för att lyckas.

– I Sörmland har ledande tjänstemän engagerat sig i Finsam-försöket, vilket visar att man tar det på allvar, säger Lars Gustafsson, kontorschef på försäkringskassan i Eskilstuna.

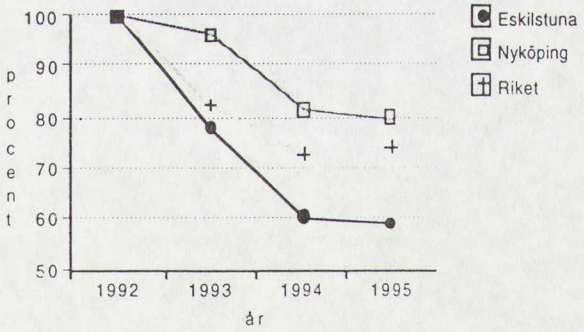
Det han tycker saknas är en samverkan där även kommunen och någon arbetsmarknadspart ingår.

– I dagens pressade läge då pengar saknas överallt skickas kunderna lätt vidare för att belasta någon annans budget, säger han. Istället för att vi samarbetar.

Försäkringskassan och landstinget är som organisationer väldigt olika uppbyggda, och det tar tid att lära sig förstå varandra.

– På försäkringskassan finns en tradition av att gå efter direktiv. Inom landstinget skulle det inte alls fungera att komma med direktiv uppifrån. Där fattas besluten om hur saker ska utföras ute i verksamheten, säger Monika Agnedal. Men ju längre tiden går desto bättre fungerar samarbetet. Båda parter ser nyttan av att vi arbetar ihop.

Sjukförsäkringens kostnadsutveckling



Alla vann på samarbete

Projekt:	Finsam - Gävleborg En finansiell samordning mellan socialförsäkring och hälso- och sjukvård.
Huvudmän:	Landstinget Gävleborg och Gävleborgs allmäna försäkringskassa.
Samverkande parter:	Landsting och försäkringskassa.
Kontaktpersoner:	**Zelmira Kabatnik**, projektledare och överläkare, 026 - 27 80 00. **Kenneth Hillborg**, bitr. projektledare, försäkringskonsult, 026 - 26 89 49. **Bengt Stjärnsten**, försäkringskassedirektör, 026 - 17 52 60. **Roland Johansson**, kanslichef, lokala hälso- och sjukvårdsnämnden, 026 - 278566.

Bakgrund

Samarbetet mellan landstinget och försäkringskassan i Gävleborg hade utvecklats genom olika rehabiliteringsprojekt sedan 1980-talet. Finsamförsöket sågs som en möjlighet att fortsätta och förstärka detta arbete.

Tanken med Finsam är att samordna resurser för socialförsäkring och hälso- och sjukvård. Kan man istället för att betala ut långvarig sjukpenning t ex använda en del av pengarna i en aktiv insats som ger samma resultat fast snabbare, så blir alla vinnare. Inte minst patienten.

Försöket drivs på fem platser i landet. Lyckas man sänka kostnaderna mer än ett antal kontrollområden får man behålla halva besparingen. Ökar kostnaderna står staten för hälften. Det är också möjligt att "låna" pengar från den tänkta besparingen för olika projekt.

Ohälsotalet i länet var högt. 50,8 mot landets 38,2 dagar 1992. Hofors med sina 11 500 invånare och tunga industri hade det näst högsta ohälsotalet i landet - 75,1 dagar. Även arbetslösheten i länet låg över riksgenomsnittet, och andelen invånare i arbetsför ålder var procentuellt sett lägre än i riket.

Sammanlagt bor 57 000 personer i försöksområdet, och ett drygt hundratal anställda inom landsting och försäkringskassa deltar i något projekt.

Mål

Målet är att ge människor en snabbare och bättre vård, och på så sätt minska vårdköerna och sänka kostnaderna för socialförsäkringen.

Ett annat mål är att riva barriärerna mellan de båda organisationerna, öka flexibiliteten och förståelsen för varandra.

Samverkande parter

Försöket drivs av landstinget och försäkringskassan i Gävleborgs län i kommunerna Sandviken, Hofors och Ockelbo. På det lokala planet samarbetar försäkringskassan främst med primärvårdens åtta hälsocentraler, men också med företagshälsovård och arbetsledning på företagen Sandvik och Ovako.

Genomförande

För att driva Finsamförsöket etablerades ett kansli med två projektledare - en från landstingssidan och en från försäkringskassan. En styrgrupp med nio politiker och tjänstemän från landsting och försäkringskassa har det politiska ansvaret.

Efter ett och ett halvt år inrättades, på projektledarnas initiativ, en samrådsgrupp med fyra kontorschefer från försäkringskassan och fyra chefsläkare från hälsocentralerna.

– Det har hjälpt till att få igång samarbetet. Nu diskuteras och förankras allt först i samrådsgruppen. Att cheferna ute i verksamheten är insatta underlättar genomförandet, säger Kenneth Hillborg, en av projektledarna.

Till att börja med kartlades områdets samtliga sjukfall. Det visade sig att 55 procent var sjukskrivna på grund av rygg- eller nackproblem, tio procent av psykiska problem och sju procent av hjärt- och kärlsjukdomar. Med detta som grund visste man var insatserna borde sättas in.

Initiativet till de projekt som satts igång kommer i huvudsak från personer ute i verksamheten. De två projektledarnas taktik har varit att projekt som båda tror på, eller där förslaget kommer från den lokale försäkringskassan och hälsocentralen tillsammans, får klartecken. Är de däremot oense - vilket hittills inte har hänt - lämnas det vidare till styrgruppen.

Redan i förarbetet ställs krav på projektförslagen, de ska vara genomtänkta och välplanerade. Dels för att riksförsäkringsverket och socialstyrelsen begär noggranna utvärderingar, men också för att det är ett bra sätt att jobba, att kritiskt granska och lära sig av sina projekt.

Sedan starten har ett 40-tal olika projekt startat och delvis utvärderats. De handlar om allt från utbildning till eftervård för hjärtopererade. Aktivering under sjukskrivning, nya rehabiliteringsmetoder eller inrättandet av en smärtmottagning är andra projekt.

Några är samarbetsprojekt där till exempel en handläggare från försäkringskassan jobbar ute på hälsocentralen. I ett annat sitter en arbetsförmedlare på försäkringskassan och jobbar med sjuka arbetslösa. Tobaksinformation i skolorna är en annan genomförd idé.

– Det är det som är så positivt med Finsam, att man kan testa udda metoder som blir givande för alla, säger Kenneth Hillborg. Det var väldigt låst tidigare.

Resultat

Under Finsams två första år, 1993 och 1994, har kostnaden för socialförsäkringen i Gävleborgs försökskommuner minskat med över 25 miljoner kronor i förhållande till kontrollområdena, enligt riksrevisionsverket. Ohälsotalet har minskat med 1,8 dagar till 49,1. I Hofors var minskningen 6,3 dagar, medan kontrollområdenas ohälsotal ökat med 0,2 dagar.

– Det förvånade mig att det gick så väldigt bra, säger försäkringskassans direktör Bengt Stjärnsten. Resultatet är bättre än summan av de enskilda projekten. Men en huvudförklaring är det gemensamma ekonomiska ansvaret som gör att alla strävar åt samma håll.

Projektledaren Zelmira Kabatnik, som även jobbar halvtid som överläkare i rehabiliteringsmedicin har en annan teori:

– Vad vi sannolikt har åstadkommit under Finsamåren är ökad kunskap om de olika dimensionerna av hälsa och ohälsa; om människan, inte bara som biologiskt fenomen, utan även psykologiskt och socialt.

Samarbetet mellan organisationerna har blivit bättre, liksom förståelsen för varandras yrkesroller. Samverkan varierar från enkla telefonkontakter till gemensamma genomgångar.

– Vi lade med flit mycket av utbildningen på internat. Då lär man bättre känna personen bakom doktorstiteln eller handläggaren, säger Kenneth Hillborg.

Projektet med en arbetsförmedlare på försäkringskassan har gett mycket bra resultat. Antalet sjuka arbetslösa har sjunkit från 30 till 18 procent. Ett annat resultat är att fler personer som tidigare var sjukskrivna på heltid nu är deltidssjukskrivna.

En undersökning om hur patienterna upplever förändringarna är planerad. Genom de kartläggningar av väntetider som genomförs regelbundet har det visat sig att Finsamförsökets målgrupp inte behandlas på de andra gruppernas bekostnad.

– Jag har inte hört *någon* kritik mot försöket, säger Kenneth Hillborg. Och besvärsskriveserna till kassan har inte ökat. Däremot har jag hört motsatsen; att projektet är det bästa som hänt dem.

Riksförsäkringsverket och socialstyrelsen kommer att utvärdera hela Finsamförsöket under 1996, och försöksområdena har fått klartecken för att fortsätta samverka även under det året.

Erfarenheter

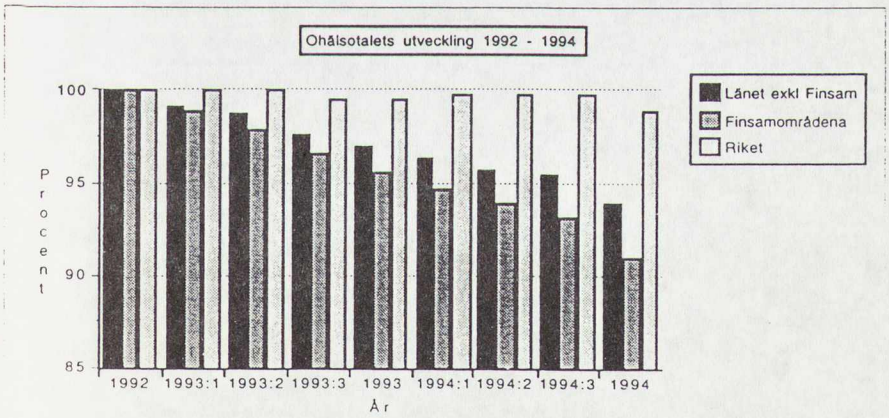
Beslutet att ha två projektledare, en från varje organisation, har varit mycket lyckosamt. Inte minst visar man konkret att det handlar om samarbete. Att projektledaren Zelmira Kabatnik även jobbar som överläkare på halvtid har förmodligen underlättat informationsspridningen till läkarna.

– Vi skulle nog förankrat Finsamidéerna mer i verksamheten, och satt igång samrådsgruppen tidigare, om vi startade idag, säger Kenneth Hillborg. Det informationsblad som vi började ge ut till alla inblandade under 1994 skulle jag också satt igång med från början.

Roland Johansson, kanslichef för hälso- och sjukvårdsnämnden Västra i Gästrikland, hoppas på permanentning av försöket.

– Den stora förtjänsten med Finsam är just att vi öppnat vägarna mellan varann. Handläggaren på försäkringskassan kan bara lyfta luren och ringa läkaren om något är oklart. Det som skulle kunna utvecklas är kassans sätt att utforma beställningar.

– Finsam är en bra arbetsmetod som alla borde få möjlighet att prova, anser Roland Johansson.



"Ett nytt sätt att tänka"

Projekt:	Finsam - Västmanland En finansiell samordning mellan socialförsäkring och hälso- och sjukvård.
Huvudmän:	Landstinget Västmanland och Västmanlands allmäna försäkringskassa.
Samverkande parter:	Landsting och försäkringskassa.
Kontaktpersoner:	**Britt Arrelöv**, projektledare, försäkringsöverläkare, 021 - 19 23 73. **Roger Rudolfsson**, projektsekreterare, försäkringskassan, 021 - 19 25 15. **Hans Folkesson**, projektchef på socialstyrelsen, 08 - 783 32 71.

Bakgrund

Västmanland var tidigt ute med sin ansökan att få delta i socialdepartementets Finsamförsök med finansiell samordning mellan sjukvård och sjukförsäkring. Nästan ett år kunde ägnas åt information och förberedelser innan starten.

Grundidén i Finsam är att föra över de pengar som försäkringskassan betalar ut för sjukskrivning till landstinget, och i stället ha ett gemensamt kostnadsansvar. Det förmodas ge snabbare rehabilitering av patienterna, och därmed minskade kostnader.

Lyckas försöksområdena sänka kostnaderna mer än en kontrollgrupp får de behålla hälften av besparingen. De kan också låna en del av den beräknade besparingen för att sätta igång olika projekt. Vid en eventuell förlust betalar staten hälften.

Både landstinget och försäkringskassan hade just genomfört stora organisationsförändringar. Nedskärningar och ökade arbetsbördor tyngde de anställda. Organisationerna arbetade mycket olika och misstron mot varandras förhållningssätt var påfallande, framför allt mellan försäkringskassan och den praktiska sjukvården.

Ohälsotalet för länet var 1991 högre än rikets genomsnitt, 44,2 mot 38,4 dagar, liksom arbetslösheten.

Mål

Målet för Finsamförsöket är att förkorta sjukskrivningstiderna och därigenom sänka kostnaderna. Ett ökat samarbete och ett gemensamt språk hoppas ge en samhällsekonomisk helhetssyn i båda organisationerna.

För patienterna minskar väntetiden och de blir snabbare friska. Ett annat mål är att det som åstadkoms under försökstiden blir bestående.

Samverkande parter

De kommuner som valdes ut var Köping, Arboga och Kungsör. Försäkringskassan och landstinget delade på huvudmannaskapet. Inom landstinget riktade sig projektet främst till de fem vårdcentralerna, men efter ett år även till sjukhuset.

Genomförande

Innan försöket startade 1993 gick en enkät ut till de anställda om deras förväntningar. Eftersom resultatet visade att många inte ansett sig ha fått tillräcklig information satsades mycket, framförallt under första året, på att genom föreläsningar och konferenser sprida kunskap om försöket. Ett informationsblad delas ut till alla inblandade tre-fyra gånger om året. Flera större rapporter har också skickats ut.

För att få in Finsam som en naturlig och förhoppningsvis bestående del av den vanliga verksamheten valde man en decentraliserad modell. Besluten om projekten fattas av en lokal ledningsgrupp - med en läkare och en representant från den lokala försäkringskassan - på repektive vårdcentral.

– Vi ville att de skulle styra inriktningen. Det är ju de som har kontakten med patienterna och som ser behoven, säger projektsekreterare Roger Rudolfsson.

Ledningsgrupperna samarbetar dessutom i en styrgrupp.

En central referensgrupp med en politiker och två tjänstemän från vardera försäkringskassan och landstinget följer försökets utveckling. Dessutom finns en projektledning i form av ett arbetsutskott som hjälper ledningsgrupperna, ansvarar för utvärdering med mera.

Organisationen råkade dock ut för några bakslag under första året. Dels nekade datainspektionen samkörning av två dataregister för att kunna se vad sjukförsäkringarna kostade varje enskild vårdcentral, vilket gjorde att den tänkta starka kopplingen mellan vårdgivare och sjukskrivningskostnader blev svagare.

Dels innebar husläkarlagen från och med 1994 att de fem landstingsdrivna vårdcentralerna blev fem privata familjeläkarenheter och tre dito med landstingsanställda läkare. För att få med privatläkarna i Finsamförsöket erbjöds de att teckna ett vinstdelningsavtal för att få del av vinsten, samtidigt som de inte behövde stå för en eventuell förlust. Eftersom bara en tredjedel av läkarna anslöt sig blev kopplingen mellan sjukskrivande läkare och kostnadsansvaret ytterligare försämrat.

Den valda modellen, med fokus på primärvården, visade sig också ge svårigheter när det gällde att nå verksamheten vid Köpings lasarett. För att även där få igång diskussionen om sjukskrivningsproblematiken inrättades därför en sjukskrivningskommitté under 1994, där representanter för de olika klinikerna, från försäkringskassan och en familjeläkare ingår. Kommittén kan också sätta igång egna projekt.

Under första året satsades mest på information och attitydförändring, inte så mycket på konkreta projekt.

– Vi ville först kartlägga problemen och ta reda på *hur* vi skulle göra, säger projektledaren Britt Arrelöv. Det är lätt att gå snabbt till handling, men det kan bli dyrköpta pengar.

När nu det tredje året närmar sig sitt slut är ett tiotal större projekt är igång. Ett gäller inrättandet av ett diagnostiskt team med läkare, sjukgymnast och kurator, som på ett effektivt och samlat sätt gör upp en behandlingsplan tillsammans med patienten. Andra projekt gäller till exempel kontakten mellan psykiatrin och försäkringskassan eller gravida kvinnors ryggproblem.

Resultat

Efter två år har det visat sig att försöksområdena i Västmanland procentuellt sett sänkt sina sjukförsäkringskostnader mest av alla de fem Finsamområdena i landet. Kostnaderna har minskat med 21 miljoner kr jämfört med en kontrollgrupp, enligt riksförsäkringsverkets uträk-

ningar. Exakt vad som gett effekt vet man inte riktigt, men enligt projektsekreterare Roger Rudolfsson ligger förmodligen den medvetna satsningen på attitydförändring bakom det goda resultatet.

– Finsam är mer ett nytt sätt att tänka än ett nytt sätt att jobba. Det förvånade oss också att besparingen skulle vara så jämn mellan orterna. Arboga som hade ett betydligt lägre ohälsotal från början sänkte sina kostnader lika mycket som Köping och Kungsör.

Ohälsotalet har under perioden sjunkit med två procent till 42,2 dagar medan siffran för riket har ökat till 39,3 dagar. Fler i försöksområdet har blivit friska än i resten av länet.

Förståelsen för varandras olika roller har också klart förbättrats. Den gamla misstron mellan försäkringskassan och psykiatrin har till exempel blivit avsevärt bättre, bland annat genom ett en handläggare från försäkringskassan regelbundet finns med i det psykiatriska teamet i Köping, och genom att en överläkare inom psykiatrin sitter i sjukskrivningskommittén.

– Jag hade väntat mig lite mer aktiviteter, säger Roger Rudolfsson. Men vår modell med att ansvaret ligger direkt på vårdcentralen har nog gjort dem extra försiktiga med att spendera pengarna eftersom en förlust skulle drabba den egna arbetsplatsen. Det har varit lite trögt att få fram de ekonomiska rapporterna och därför visste vi inte alls hur vi låg till i början.

Finsamförsöken skulle pågå t o m 1995, men har förlängts och fortsätter även under 1996. Då kommer också riksförsäkringsverket och socialstyrelsen att göra en stor utvärdering av resultaten.

Erfarenheter

Att rikta in sig så hårt på läkarna fick till följd att deras tid blev avgörande för engagemanget.

– Med tanke på husläkarreformens konsekvenser borde vi kanske mer jobbat mot någon förvaltning på landstinget för att få arbetet mer stabilt, säger Roger Rudolfsson.

En annan erfarenhet är att behovet av information är omättligt. Både internt och mellan försäkringskassan och landstinget.

– Att organisationerna var såpass tröga var en överraskning för mig, säger Roger Rudolfsson. Som idé är Finsamförsöket så självklar, men när man sätter igång märker man hur djupt gamla vanor och konflikter sitter.

En av huvudpoängerna med Finsam är enligt Hans Folkesson, projektchef på socialstyrelsen, att man kan bekosta projekt med pengar ur den förmodade besparingen.

– Ofta finns det massor av goda idéer, men de faller på att det inte finns några pengar. De goda resultaten med Finsam beror på att det finns pengar att låna, att kostnadsansvaret är gemensamt, och att utvärderingarna ger ett mått på hur det går.

Nytt lyft efter trög start

Projekt: Finsam - Gotland
En finansiell samordning mellan socialförsäkring och hälso- och sjukvård.

Huvudman: Gotlands kommun.

Samverkande parter: Kommunens sjukvårdsförvaltning och försäkringskassan.

Kontaktpersoner: **Björn Söderberg**, projektledare, försäkringskassan, 0498 - 28 35 54.
Inga-May Engberg, försäkringskassedirektör, 0498 - 28 35 00.
Elof Pettersson, utvecklingschef på Gotlands kommun, 0498 - 26 93 40.

Bakgrund

Ohälsotalet bland Gotlands cirka 57 000 invånare ligger av tradition under rikets genomsnitt. 1992 var det 33,1 dagar mot 38,2 i riket. En stark social kontroll, en stor andel sysselsatta inom jordbrukssektorn jämfört med landet som helhet, och färre inom industrin, är några av orsakerna.

På Gotland är kommunen huvudman för hälso- och sjukvården. Något landsting har man inte. Samma år som Finsamförsöket startade, 1993, omorganiserades verksamheten. Istället för att ha en central sjukvårdsförvaltning inrättades fyra lokala vårdförvaltningar och en särskild förvaltning för Visby lasarett.

En undersökning i samtliga av landets fem Finsamområden hade visat att samarbetstraditionerna var svagast på Gotland.

– Vi hade först inte tänkt söka, men så åkte vi upp till en information om Finsam, och på hemvägen bestämde vi oss för att försöka, berättar Inga-May Engberg, direktör på försäkringskassan.

Grundidén i Finsam är att föra över de pengar som försäkringskassan betalar ut för sjukskrivning till hälso- och sjukvården, och i stället ha ett gemensamt kostnadsansvar. En snabbare rehabilitering av patienterna, och därmed minskade kostnader, är poängen.

Sänks kostnaderna mer än hos en kontrollgrupp, kan man behålla hälften av besparingen. Det är också möjligt att låna pengar ur den beräknade besparingen för att sätta igång olika projekt. Vid en eventuell förlust betalar staten hälften.

Mål

Målet är att förbättra rehabiliteringen och sänka sjukförsäkringskostnaderna. Samtidigt ger försöket en möjlighet att utvecklas, något som annars är svårt i besparingstider.

Samverkande parter

Gotlands fyra lokala vårdnämndsområden, länssjukvården/lasarettet och försäkringskassan är inblandade i Finsamförsöket. Eftersom det är kommunen som har hand om sjukvården har även socialtjänsten till viss del varit inblandad.

Genomförande

Någon direkt förberedelsetid fanns inte, eftersom man hakat på ganska sent.

En kommunal nämnd - Finsamnämnden - inrättades. Där sitter tre ledamöter på förslag från kommunen och tre på förslag från försäkringskassan, som prioriterar och fördelar medel.

Försäkringskassan har vetorätt när det gäller vilka projekt man ska satsa på.

Ett kansli öppnades på försäkringskassan där en projektledare, rekryterad från försäkringskassan, håller i trådarna.

Den inledande informationen om Finsam spreds bland annat via en central ledningsgrupp med försäkringskassans kontorschefer och vårdnämndernas chefer.

– Vi ordnade också informationsträffar. Det var främst läkarna vi riktade oss till, säger Inga-May Engberg.

Projektförslagen kommer från verksamheten, någon styrning "uppifrån" finns inte. De första två åren startade drygt tjugo projekt.

– Ett projekt i Hemse går ut på snabbare omhändertagande av patienten, säger projektledaren Björn Söderberg. Det är egentligen inget nytt, man ser bara till att väntetiden inte blir längre än fjorton dagar. Effekten har varit en stadig vinst sedan projektet startade.

Ett annat projekt hjälper de patienter inom psykiatrin som skrivs ut från sjukvården, men som inte anses klara för yrkesinriktad utbildning av AMI. Tidigare hamnade de i en gråzon. Nu erbjuds de förberedande arbetsträning.

Eftersom kommunen är huvudman har även socialtjänsten varit med i vissa projekt. I Visby har socialförvaltningen och försäkringskassan gjort upp en gemensam rehabiliteringsplan för långtidssjuka och socialbidragstagare istället för att bolla dem mellan sig.

Finsamförsöket har också öppnat för att använda nya metoder som till exempel ryggkurser och annat som inte används normalt. Samtliga projekt inom Finsam förbinder sig att göra noggranna utvärderingar.

Resultat

Resultatet 1993 blev 600 000 kr, 1994 fick man ett underskott på 1,7 milj kr. Under Finsams två första år ökade ohälsotalet från 33,1 till 35,8 dagar.

Första halvåret 1995 visar däremot på ett överskott på sex miljoner kr.

– Vi kom igång sent och hade en lång inkörstid, förklarar Björn Söderberg. Kommunens omorganisation gjorde att det tog tid att finna formerna för samarbete.

Resultaten varierar inom de olika områdena. På södra Gotland kom samarbetet igång snabbare och där finns också de bästa resultaten.

– Läkarna och försäkringskassan har kommit varandra mycket närmare i och med Finsam. Tidigare var det svårt för oss att få tag i förtroendeläkare, det är det inte längre, säger Inga-May Engberg. Man har ett gemensamt mål och känner ett gemensamt ansvar för pengarna.

Projektet inom psykiatrin har lett till ändrade arbetsmetoder, med djupare bedömning av rehabiliteringar. Samarbetet med socialtjänsten upplevs som mycket positivt, även om man inte riktigt vet vart det barkar ekonomiskt.

Finsam har också gjort att en mängd statistik och underlag för projekt tagits fram. Kostnader och behov har kommit upp till ytan och diskuterats gemensamt.

– Fast jag tror att de hårda krav på lönsamhet i projekten som fanns i början hämmade en del. Man vågade knappt pröva när man var tvungen att ha en sån enorm lönsamhet, säger Inga-May Engberg.

Försökstiden har förlängts t o m 1996. Då kommer också riksförsäkringsverket och socialstyrelsen att göra en stor utvärdering av samtliga Finsamområden.

Erfarenheter

Som en röd tråd genom hela Finsamtiden finns mötet, säger Björn Söderberg.

– Människor möts verkligen. Projektet har gett legitimitet åt att verkligen träffas.

En annan viktig sak är att Finsam har gjort det möjligt att utveckla nya metoder och arbetssätt, trots att det allmäna ekonomiska klimatet är mycket bistert och fyllt av nedskärningar.

– Det har funnits pengar att söka, även om det inte är nya medel utan de gamla som används på ett annat sätt, säger Björn Söderberg.

Mer information till fler, är en annan erfarenhet. När informationen väl kom ut var det på verksamhetsnivå man nappade. På ledningsnivå var intresset svagare.

– Vi borde haft dubbel förankring i den operativa ledningen med till exempel en läkare, säger Björn Söderberg, nu var bara försäkringskassan representerad. Då hade kanske informationen gått fram snabbare.

Svårt att minska låg ohälsa

Projekt:	Finsam - Malmöhus En finansiell samordning mellan socialförsäkring och hälso- och sjukvård.
Huvudmän:	Malmöhus läns landsting och Malmöhus läns allmäna försäkringskassa.
Samverkande parter:	Landsting och försäkringskassa.
Kontaktpersoner:	**Hasse Larsson**, projektledare, försäkringskassechef i Eslöv, 0413 - 669 49. **Göran Lindelöw**, projektsekreterare, landstingsekonom, 0413 - 636 13. **Kent Nilsson**, tidigare projektledare, försäkringskassan, 046 - 10 01 31. **Mogens Hey**, distriktsläkare, 0413 - 639 40.

Bakgrund

Försäkringskassan i Malmöhus län har sedan tidigare varit försökskassa och ligger därför långt framme i samarbetstänkande. Redan 1990 lämnade försäkringskassan och landstinget in ett förslag om samverkan. När Finsamförsöket presenterades beslöt man efter viss tvekan att gå med, och att försöka genomföra sina idéer inom ramarna för Finsam.

Tanken med Finsam är att samordna resurser för socialförsäkring och hälso- och sjukvård. Istället för att t ex betala ut pengar som långvarig sjukpenning kan en del av pengarna användas för aktiva vårdåtgärder. Patienten blir snabbare frisk och kostnaderna minskar.

Försöken startade 1993 och drivs på fem platser i landet. Minskar kostnaderna mer än i ett antal kontrollområden får huvudmännen behålla hälften av besparingen. Ökar kostnaderna står staten för hälften. Det är också möjligt att "låna" pengar ur den tänkta besparingen för att kunna driva olika projekt.

I Malmöhus län valdes Orups sjukvårdsdistrikt ut som försöksområde. Dels för att området var greppbart med sina 55 000 invånare och dels för att det inte fanns något sjukhus i området, något som finns i alla andra Finsamområden.

Ohälsotalet i Orups sjukvårdsdistrikt var mycket lågt: 31,6 dagar mot rikets 38,2.

Mål

Målet är att minska samhällskostnaderna genom att samordna försäkringskassans och landstingets resurser för vård och socialförsäkring. Samarbetet förväntas ge snabbare och bättre vård samt lägre ohälsotal.

Samverkande parter

Försöket drivs av försäkringskassan och landstinget i Malmöhus län. Som försöksområde i länet fungerar Orups sjukvårdsdistrikt med kommunerna Eslöv, Höör och Hörby.

Genomförande

En första organisationsmodell byggde på decentraliserat ekonomiskt ansvar. Beslut om insaser skulle fattas på lokal nivå av distriktsläkare och försäkringstjänstmän i de respektive kommunerna.

Som stöd i arbetet hade de lokala grupperna en projektgrupp bestående av sjukhusdirektören, en distriktsläkare och medicinska rådgivare, försäkringskassans chef och förtroendeläkare, samt en projektledare. De skulle svara för information, uppföljning och utvärdering.

En referensgrupp med chefsöverläkare och kontorschefer inom försöksområdet var förbindelselänk mellan projektgruppen och de lokala grupperna.

Men modellen blev svårhanterad. Det var oklart vem som hade ansvar och beslutanderätt, vem som skulle skriva köp/säljavtalen. Att resultatansvaret låg på den lokala kassan/vårdcentralen blev ett problem eftersom vårdcentralerna bara stod för 20 procent av sjukskrivningarna. 40 procent görs av läkare på Lunds universitetssjukhus, som inte ingår i försöksområdet.

Under 1994 ändrades därför organisationen. Projektgruppen döptes om till styrgrupp och har ansvar för inriktning, avtal och ekonomi. De lokala grupperna lämnar förslag om projekt till styrgruppen som beslutar om de ska genomföras eller ej. Referensgruppen togs bort för att kommunikationen mellan styrgruppen och den lokala nivån skulle bli mer direkt.

Information till de anställda står de lokala grupperna för. För läkarna ordnades informationsträffar där man t ex diskuterade partiell sjukskrivning. Även privatläkare och företagshälsovårdsläkare bjöds in.

Ett 20-tal projekt har startats under Finsamtiden. Teambedömningar där läkare, handläggare från försäkringskassan och psykolog/kurator samråder vid långa sjukskrivningar har inletts vid samtliga vårdcentraler. En ortopedisk mottagning öppnades i Eslöv, där en läkare från ortopedkliniken vid Lunds universitetssjukhus tillsammans med en distriktsläkare och en försäkringskassehandläggare gjorde bedömningar.

Under 1995 har man slutit avtal med ortopeden om att klinikens läkare bara ska sjukskriva rena ortopediska fall, och remittera tillbaka de patienter där diagnosen är osäker till primärvården där man bättre känner till patientens arbetsplatsförhållanden etc.

Ett annat projekt gäller en studie av 100 långtidssjukskrivna patienters flöde genom sjukvårdsapparaten: Varje patient, deltagandet är frivilligt, får en bok där alla kontakter förs in. På så sätt blir det möjligt att se var flaskhalsarna finns, var väntetiderna är långa etc. Där finns även utrymme för patientens personliga kommentarer.

Kraven på utvärdering av projekten är höga från socialstyrelsen och riksförsäkringsverket. Därför har en hälsoekonom från landstinget och en tjänsteman från försäkringskassan tagits in i styrgruppen för att följa upp och utvärdera projekten.

Några politiker har inte deltagit aktivt i Finsamförsöket.

Resultat

Det lokala samarbetet har utvecklats betydligt. Man talar mer med varann och det har blivit enklare att ta kontakt. Förståelsen för varandras synsätt och problem har ökat.

Något positivt ekonomiskt resultat har arbetet dock inte gett. 1993 fick man ett litet överskott som åts upp 1994. Totalt blev resultatet ett minus på 88 000 kr.

– Men med tanke på vad vi lagt ned på de olika projekten är summan inte så stor, säger projektsekreteraren och ekonomen Göran Lindelöw. Att vårt resultat är sämre tror jag beror på att vi redan innan Finsam gjort en del av de enklare åtgärderna, som att sätta en försäkringskassehandläggare på vårdcentralerna.

Ohälsotalet har ökat med 2,5 dagar till 34,1, men fortfarande ligger Orup lägst av alla landets Finsamområden.

Ett stort problem har varit att nå ut till de läkare som inte finns i primärvården och som står för 80 procent av Orupinvånarnas sjukskrivningar.

– På sjukhuset finns så väldigt många läkare. Det är svårt att nå ut med information, säger Hasse Larsson, projektledare och chef på försäkringskassan i Eslöv.

Att engagera primärvårdsläkarna var inte heller det lättaste. Husläkarreformen diskuterades livligt och tog upp mycket av läkarnas tid.

Samtidigt menar distriktsläkaren Mogens Hey, som varit med i Finsam från början, att problemen med onödig och kostsam tidsspillan inte bara beror på läkarna utan finns i båda organisationerna.

– Försäkringskassan har långsamma rutiner och är inte datoriserad. Handläggarna åläggs också allt fler uppgifter medan antalet tjänster skärs ned.

Att så förhållandevis få projekt kommit igång förklaras med de hårda kraven på lönsamhet. Risken att behöva ta en förlust har verkat dämpande på försökslustan.

Försöket har förlängts t o m 1996. Då kommer också riksförsäkringsverket och socialstyrelsen att utvärdera samtliga Finsamförsök.

Erfarenheter

Att projektledaren kom från försäkringskassan har gjort att Finsam setts lite som ett försäkringskasseprojekt. Om man fått börja om skulle det även finnas en läkare som projektledare.

En annan lärdom är att man borde gjort en patient- och personalundersökning innan start, så att resultaten kunde jämföras.

– Vi borde också ha definierat särskilda insatser så att vi på vårdcentralerna hade genomfört dem på samma sätt och kunde jämföra resultaten, säger Mogens Hey.

När beslutet om Finsam togs visste många bland personalen inte vad Finsam var.

– Beslutet fattades på hög nivå, och vi fick försöka förankra i efterhand ute i verksamheten, vilket gick ganska trögt, säger förre projektledaren Kent Nilsson.

Att så starkt trycka på vinstmöjligheterna i början slog tillbaka på försöket.

– Förväntningarna drevs upp enormt innan vi startade. Det skulle bli så väldigt lönsamt. När vi sedan inte kunde visa på särskilt goda resultat tappade många intresset, säger Kent Nilsson.

Ny modell räddar välfärd?

Projekt: Sosam, 4 S, Stenungsund
Ett samordningsprojekt mellan sjukvård, socialförsäkring och socialtjänst.

Huvudmän: Bohuslandstinget, Stenungsunds kommun och Bohusläns allmäna försäkringskassa.

Samverkande parter: Landsting, kommun och försäkringskassa.

Kontaktpersoner: **Aston Carlsson**, ordförande i beställarnämnden, 010 - 671 08 26.
Majbritt Boström, verkställande chef på beställarförbundets kansli, 0303 - 680 19.
Hans Folkesson, projektchef på socialstyrelsen, 08 - 783 32 71.

Bakgrund

I Stenungsund finns en lång tradition av samarbete över myndighetsgränser, en tradition som utvecklats och varit nödvändig för att klara den kraftiga befolkningstillväxten i kommunen.

Stenungsund blev en egen kommun för 20 år sedan. Då var befolkningen 5000 personer. Idag är den 20 000. Inflyttningen har fört med sig att invånarnas sociala kontaktnät inte har lika djupa rötter som på många äldre orter.

Redan 1983 ansökte kommunen och försäkringskassan om att få använda sjukpenningen mer aktivt, men tiden var ännu inte mogen. I början på 1990-talet däremot var man även på departementsnivå inne på flerpartssamverkan.

Det tog några år att få klartecken för projektet från regeringen. Framförallt de lagtekniska bitarna drog ut på tiden. Det definitiva beskedet kom inte förrän dagen innan projektet startade.

– Vi hade fått positiva signaler, men osäkerheten kändes ändå jobbig, säger Majbritt Boström, verkställande chef på beställarförbundets kansli.

Tiden innan starten 1 juli 1994 användes bland annat till utbildning av de inblandade politikerna.

Mål

Målet är att förbättra vård, omsorg och service genom att samordna resurser och kompetens. För invånarna innebär projektet mindre "rundgång" mellan olika myndigheter, och snabbare behandling.

De insparade pengarna läggs i en speciell riskfond och används till att ge mer vård och service, eller för att täcka sparbeting.

Samverkande parter

Projektet drivs av Bohuslandstinget, Stenungsunds kommun och Bohusläns allmäna försäk-

ringskassa.

Ett samverkansavtal med Arbetsmarknadsverket (Arbetsförmedling och AMI) innebär att de är med i samarbetet men inte i den finansiella samordningen.

Genomförande

Tanken är att se människornas behov och ge vård och sevice utifrån det, inte utifrån myndigheternas olika befogenheter. För att lyckas med det lägger man i Stenungsund landstingets pengar för hälso- och sjukvård, kommunens pengar för socialtjänsten och försäkringskassans pengar för sjuk- och arbetsskadeförsäkring i en gemensam kassa.

Huvudmännen har bildat ett Beställarförbund med tre erfarna politiker från respektive huvudman. Beställarförbundet förfogar över kassan och beställer vård, omsorg och service. I de avtal som tecknas med utförarna skrivs kravet på samverkan in.

Under förberedelsetiden hade nämnden diskuterat och skrivit ihop sig om mål och prioriteringar. Några särskilt intressanta grupper hade fokuserats, bland annat missbrukare, personer med rygg/nackont och personer med psykosociala behov. Det är grupper som ofta hade kontakt med flera av myndigheterna. Några problem att prioritera har det inte varit.

– Vi resonerar tills vi är överens över partigränser och huvudmannaskap, säger Aston Carlsson som är ordförande i beställarnämdnen.

För att verkligen veta vad medborgarna anser har var och en i nämnden sina specialområden. Det är nämligen individernas behov som ska styra utbudet, inte vad utförarna *tror* är individernas behov.

– Vi lägger mycket av vår tid på att träffa folk, säger Aston Carlsson, det kan vara föreningar eller enskilda människor som vi talar med och ber om synpunkter. På så sätt stärker projektet den lokala demokratin.

Projektet följs av ett samarbetsråd med ledamöter från huvudmännens styrelser. Till sin hjälp har de en ledningsgrupp bestående av vardera huvudmans ledande tjänsteman. Huvudmännen har också satsat på en utvärdering med hjälp av utomstående forskare.

Lokalt finns en tjänsteman som ansvarar för samordning, information och ser till att resultatet av utvärderingarna följs upp.

Resultat

Ett år efter starten är ett antal olika samverkansprojekt igång.

– Vi börjar skönja ett resultat, säger Aston Carlsson. Framför allt på utförarsidan har de som jobbar direkt mot kunderna funnit att de gör en hel del dubbelarbete. Flera utför samma sak.

Inom äldrevården finns goda exempel på samverkan: Samlad hemvård, äldrerehabilitering och nätverksarbete. Samarbetet runt barn i riskzon och missbrukare har också tagit form.

– Även om man samarbetat tidigare så gör det samlade ansvaret nu att det blir mer på riktigt, säger projektledaren Majbritt Boström.

Sedan några månader har beställarnämnden slutit avtal även med arbetsförmedlingen, länsarbetsnämnden och AMI, där intresset är stort för konkret samarbete.

Utvärderingar och uppföljningar är mycket viktiga. Alla projekt lämnar årliga rapporter. Utöver de utomstående forskarna följs 4 S-projektet av socialstyrelsen och riksförsäkringsverket som fått regeringens uppdrag att utvärdera projektet.

Erfarenheter

Förändringsarbetet hade förmodligen gått smidigare om mer information gått ut till verksamheten; till administratörer och utförare. Det osäkra läget innan projektet kom igång gjorde att man inte ville lägga för mycket resurser på utbildning ifall det skulle bli ett nej. Men gemensamt utformade verksamhetsmål hade underlättat arbetet, menar Majbritt Boström.

Allt förändringsarbete tar tid. Att finna sina roller och nya arbetssätt är inget som går snabbt.

– Inom Bohuslandstinget har man redan tidigare arbetat decentraliserat med självständiga hälso- och sjukvårdsnämnder, men inom kommunen var modellen ny, och där har svårigheterna att ställa om varit störst, berättar Aston Carlsson.

Det kärva ekonomiska läget har också krävt besparingar. Vinster med projektarbetet har tagits ut i förväg, vilket minskar utrymmet att prova nya modeller.

Ett problem är att projektets budgetprocess inte ligger i fas med landstingets och kommunens, vilket orsakar svårigheter.

– Att starta projekt i halvårsskiftet är inte att rekommendera, säger Majbritt Boström, det innebar en del administrativa övergångsproblem.

Projektet skulle från början pågå till och med 1997, men nu har man fått ytterligare ett år på sig.

– När det gäller så här pass stora förändringsprocesser så får man räkna med två år innan skutan är igång, säger en av utvärderarna på socialstyrelsen, Hans Folkesson. Det är en helt ny välfärdsmodell som växer fram.

En process som ger kraft

Verksamhet: *Det finns bruk för alla*, Södra Skaraborg.

Huvudman: Ideella föreningen *Det finns bruk för alla.*

Samverkande parter: Kommunerna Falköping, Tidaholm, Habo och Mullsjö, arbetsförmedlingarna, länsarbetsnämnden, försäkringskassorna, hälso- och sjukvården, och de fackliga organisationerna.

Kontaktpersoner: **Sture Höggrund**, initiativtagare, 0515 - 109 73.
Stig Karlsson, initiativtagare, 0500 - 41 40 83.
Lars Westh, chef för arbetsförmedlingen i Falköping, 0515 - 865 00.
Lennart Andersson, ordförande i styrelsen, kommunalråd, 0392 - 140 00.

Bakgrund

I kommunerna Falköping, Tidaholm, Mullsjö och Habo bor totalt 62 000 personer. Av de 38 000 som är mellan 16 och 64 år står drygt en fjärdedel utanför arbetsgemenskapen på grund av arbetslöshet, långtidssjukskrivning, förtidspension eller annat.

Under 1993 betalades ungefär en miljard kronor ut i direkta bidrag till dessa människor. Inom *Det finns bruk för alla* tror man att pengarna skulle kunna användas på ett betydligt bättre sätt.

– Det finns i samhället en tro att om människor bara har sin försörjning så är det frid och fröjd, säger Sture Höggrund, en av initiativtagarna. Villkoret för att få ekonomiskt stöd från myndigheterna är att man inte jobbar. Men att inte ha en meningsfull sysselsättning är en stor hälsorisk.

Under sin tid som landstingstjänsteman hade Sture Höggrund och kollegan Stig Karlsson sett bristerna i systemen. Men det var först som pensionärer de hade tid att formulera ett alternativ. Ett alternativ som inte byggde på utanförskap och passivt bidragsberoende utan på egenvärde och lön för meningsfull sysselsättning.

– Arbetsuppgifter finns. Och pengarna finns ju. Vi tillför inget nytt, vi bara administrerar annorlunda, säger Sture Höggrund.

I de inblandade kommunerna var den politiska enigheten total, trots att tre kommuner har borgerlig majoritet och en socialdemokratisk. Den allmäna uppfattningen hos de inblandade var också att arbetslösheten kommer att vara fortsatt hög.

Mål

Målet är att förbättra hälsan hos personer som står utanför arbetsmarknaden, genom att förändra bidragsberoende till aktivt lönearbete där var och en efter förmåga bidrar till sin lön. På två år ska 1000 nya jobb ha skapats.

Målet är också att förändra myndigheternas regler, så att samverkan kan gå smidigare. Ett förändrat mönster väntas även ge positiva effekter på samhällsekonomin.

Samverkande parter

I styrelsen för föreningen sitter kommunalråd från samtliga fyra kommuner, förvaltningschefer från försäkringskassa och arbetsförmedling, samt en representant för den lokala hälso- och sjukvården. De fackliga organisationerna och folkbildningen finns med, och en person från det lokala näringslivet håller på att rekryteras.

Ekonomiska resurser har föreningen fått från kommunerna, landstinget, länsarbetsnämnden, länsstyrelsen, folkhälsoinstitutet och arbetslivsfonden.

Genomförande

Fram till juni 1994 när föreningen *Det finns bruk för alla* bildades pågick ett tålmodigt arbete för att få med alla parter.

– Vi utnyttjade våra kontaktnät sedan landstingstiden. Vår första kontakt var försäkringskassan som verkligen tände på idén och sammankallade berört folk i området, säger Sture Höggrund.

Det visade sig att insikterna om systemets brister var spridda bland samtliga myndigheter.

– Vi från arbetsförmedlingens sida sökte ett angreppssätt och såg nu en möjlighet att samarbeta med kommunen, säger Falköpings AF-chef Lars Westh. Bland våra arbetslösa har en fjärdedel ingen ersättning, och står alltså utanför arbetsmarknadsåtgärderna. Genom en sådan här aktivitet kommer även denna gruppen med.

I september 1994 startade en tioveckorskurs för 24 blivande processledare. De hade rekryterats ur målgruppen och hade länge varit arbetslösa eller sjukskrivna. Länsarbetsnämnden stod för kurskostnaderna. Trots att kursen var hård genomförde alla den. Utbildningen betonade det nya ledarskapet och att kraften kommer underifrån. Mycket tid lades också på att planera den fortsatta verksamheten, komma på idéer, göra kalkyler etc.

I januari 1995 startade processledarna sina egna projekt, många inom miljö, återanvändning eller kultur. Till varje projekt knöts åtta-tio andra människor. Second hand för möbler och husgeråd, konsthantverk, dansteatrar, datastuga är några idéer som genomförts. Ett projekt riktar sig till orternas föreningar som kan få hjälp med kansliservice.

Idéerna bygger på människornas egna intressen. Ingen "uppifrån" bedömer dem.

– Vi i styrelsen träffas en gång i månaden och får då rapporter om vad som är på gång, hur många som är engagerade och det ekonomiska läget, berättar ordföranden Lennart Andersson som också är kommunalråd i Mullsjö. Vi håller dessutom ett öga på att projekten inte snedvrider konkurrensen.

De ekonomiska resurserna hämtas ur flera påsar. Rekryteringsstöd, Dagmar-medel, kommunalbidrag, fonder och sponsorer, med mera. Processledarna har lön från föreningen, medan övriga aktiva behåller de bidrag de redan har. En EU-ansökan om fem miljoner kr har lämnats in och fått positiva signaler.

En ny kurs för processledare börjar i januari 1996.

Resultat

Totalt har 208 personer fått sysselsättning under det första året. Arbetsförmedlingen har anvisat flest, 143 personer, försäkringskassan 36 och socialförvaltningarna 10.

Processen är i full gång. Några vetenskapliga resultat är det för tidigt för, men enligt processledarna är deltagarna mycket nöjda.

– Vi kan konstatera att de som deltar blir mer aktiva, säger Lennart Andersson. Av de utbildade processledarna har fem/sex fått andra arbeten eller börjat studera. Tre andra processledare var tidigare sjukpensionerade, men arbetar igen idag, vilket är en vinst.

Hela processen följs av forskare från Bergslagsgruppen och från Statens Institut för Psykosocial Miljömedicin i Stockholm, som etablerat en lokal forskningsstation i Falköping. De ska följa och utvärdera arbetet både vad gäller folkhälsan och de samhällsekonomiska effekterna. Som hjälp i forskningsarbetet har de ett antal hälsoobservatörer, som rekryteras ur "den tredje sektorn" som målgruppen för *Det finns bruk för alla* kallas.

Processen kommer också utomstående till godo genom de sociala projekten - t ex besöksgrupper som besöker ensamma människor, invandrare och folk på institutioner. Andra projekt, bland annat återanvändningen, ger redan ett ekonomiskt tillskott till föreningen.

Deltagarna håller också på att bilda en egen förening för att tillvarata sina intressen.

Pengar i nedskärningstider är dock inte det lättaste.

– Det här med finansieringen är fortfarande svårt, säger Sture Höggrund. Parterna bevakar varandra och det är noga hur mycket de andra har gett. Vi hoppas nu på EU-medel tills myndigheternas regelverk hunnits ändras.

Erfarenheter

En förutsättning för att lyckas är att man hittar eldsjälarna som kan driva på och föra idéerna vidare.

– Vi i styrelsen är mycket engagerade, och en annan sak som underlättar är att vi alla har höga positioner. Träffas vi och kommer överens om något så blir det så. För en underordnad tjänsteman hade det varit svårare, eftersom han måste förankra mer, säger Lars Westh, AF.

Att initiativtagarna hade lång erfarenhet och kunskap om hur samhällssystemet fungerar, och inte minst ett brett kontaktnät, är förmodligen också en av anledningarna till att myndigheterna vågat hoppa på. Den politiska enigheten är en annan förutsättning.

– Man måste vara beredd att tumma lite på reglerna, säger kommunalråd Lennart Andersson.

Vi ser till den enskilda människan. Och om cheferna ställer upp och säger: Lös det ur människornas perspektiv, så går det.

Smidighet gav resultat

Verksamhet: Myndigheter i samverkan, Rinkeby, Stockholm. Ett arbetsmarknadsprogram för långtidsarbetslösa.

Huvudmän: Rinkeby stadsdelsförvaltning, arbetsförmedlingen i Rinkeby och Stockholms läns försäkringskassa.

Samverkande parter: Kommun, arbetsförmedling och försäkringskassa.

Kontaktpersoner: **Dag Jutfelt**, bitr. stadsdelschef, 08 - 761 90 32.
Hans Bäckström, byrådirektör på länsarbetsnämnden, 08 - 629 10 59.
Jukko Lehtonen, chef för arbetsförmedlingen, 08 - 795 31 00.

Bakgrund

Av Rinkebys 14 000 invånare är 80 - 90 procent invandrare eller personer med invandrarbakgrund. Många av dem är lågutbildade och språksvaga. Redan under högkonjunkturen var arbetslösheten hög, och 1990-talets lågkonjunktur har gjort det ännu svårare att komma ut i arbetslivet. En tredjedel av alla personer i arbetsför ålder står utanför den ordinarie arbetsmarknaden. Många lever på socialbidrag även om orsaken är arbetslöshet.

Ohälsotalet var tidigare högst i landet, över 80 dagar per år.

Myndigheterna i Rinkeby insåg tidigt att det traditionella arbetssättet inom t ex socialtjänsten inte var effektivt när det gällde denna långvariga strukturella arbetslöshet. De åtgärder som kunde erbjudas var för få för att ge någon effekt.

Om man istället kunde samarbeta över myndighetsgränserna borde arbetet gå effektivare. Utbudet av åtgärder skulle bli större. Minskat dubbelarbete skulle frigöra resurser som kunde användas för riktade åtgärder. För den arbetslöse skulle det bli mindre rundgång mellan myndigheterna.

Mål

Målet är att med gemensamma insatser begränsa den tid en person är passivt beroende av socialbidrag, sjukpenning eller arbetslöshetsunderstöd.

Samverkande parter

Projektet drivs av Rinkeby stadsdelsförvaltning, den lokala försäkringskassan och arbetsförmedlingen i Rinkeby.

Personalen består av fem socialsekreterare, en chef och tre administratörer från stadsdelsförvaltningen, två handläggare från försäkringskassan och 14 personer från arbetsförmedlingen. Alla anställda avlönas av respektive myndighet.

Genomförande

När Myndigheter i samverkan drog igång som ett AMS-stött projekt i november 1991 var strategin att utnyttja de samlade resurser som fanns för aktiva åtgärder. Det rör sig om utbildning, praktik, arbetsträning, beredskapsarbete, ALU, starta eget-bidrag med mera.

Alla som jobbar i projektet sitter i gemensamma lokaler, och arbetet leds av arbetsförmedlingens chef.

Det övergripande ansvaret för verksamheten har en ledningsgrupp bestående av chefer och biträdande chefer för stadsdelsnämnden, försäkringskassan och arbetsförmedlingen. De träffas en gång i månaden och följer upp verksamheten och hur målen uppfylls. Målen är mycket konkreta; x antal ungdomar ska vara igång, x antal beredskapsarbeten etc.

– Märker vi till exempel att vi har färre ungdomar än planerat kan vi direkt se til att fördela om resurserna, säger bitr. stadsdelschef Dag Jutfelt.

När projektet startade ingick bara två personer från stadsdelsförvaltningen och sju från arbetsförmedlingen, men man fann snabbt att det behövdes fler. Idag jobbar 24 personer med Myndigheter i samverkan och projektet har permanentats.

Arbetet är uppdelat på tre grupper: De långtidsarbetslösa, ungdomar och övriga. Inom grupperna jobbar personlen tillsammans oavsett myndighet, och istället för att skicka de besvärliga fallen mellan sig sätter man sig ner och resonerar fram en lösning tillsammans.

För att få ut folk i arbetslivet har man tagit till en del okonventionella lösningar. Stadsdelsförvaltningen har t ex anställt 130 arbetslösa som sedan"lånas ut" till privata föreag.

– Det kan man förstås reagera mot, men vi anser inte att de konkurrerar, jobben hade inte funnits om inte vi gått in, säger Dag Jutfelt.

Av Rinkebys 2500 arbetslösa är 1164 i åtgärd hösten 1995. Alla som är ute i åtgärder följs upp två månader innan tiden går ut. Då görs en ny plan för personens fortsatta arbetsliv.

Myndigheter i samverkan har också lett till två godkända EU-ansökningar. Den ena går ut på att öppna ett företagarhotell för invandrare.

– Vi vet att svenskar inte anställer invandrare, och att invandrare ofta startar små enmansföretag. Vår idé är att hjälpa dem att bli större och på så sätt anställa fler. Genom att hålla med lokaler och kontorspersonal hoppas vi på det, säger Dag Jutfelt.

Av kostnaden på 10 miljoner kr står EU för hälften.

Det andra projektet riktar sig till ungdomar i riskzonen som idag bara driver runt. I första omgången ska 32 unga mellan 18 och 25 år få syssla med något de tycker är intressant. I små grupper om fyra-fem personer ska de få ta körkort och lära sig köra folkrace, lära sig IT-utvecklingen, få filma eller spela teater.

Som handledare finns vuxna men efter hand ska grupperna klara sig allt mer självständigt. Efter nio månader har de unga förhoppningsvis en annan framtid att gå till mötes. Arbetet ska vara på riktigt. Teatergruppen kommer till exempel att ledas av en regissör och åker efter projektet till Lissabon för att spela upp en pjäs på engelska.

Resultat

Under 1993 genomförde högskolan i Växjö en utredning av de samhällsekonomiska vinster som projektet gett under 1992. Den visade att 22 miljoner kr sparats in. Ohälsotalet har sjunkit till cirka 73 dagar. Någon senare ekonomisk uppföljning har inte gjorts.

Av de personer som deltar i någon åtgärd får 14 procent jobb på öppna marknaden efteråt, siffror som alla är mycket nöjda med.

– Jag är fruktansvärt nöjd, säger Hans Bäckström, byråchef på länsarbetsnänden och tidigare bitr. chef på arbetsförmedlingen. Vi har lyckats hålla området stabilt trots lågkonjunkturen.

Arbetet fungerar mycket smidigare. Beslutsvägarna har kortats och dubbelarbetet är borta. De samlade kunskaperna gör att det är lättare att hitta rätt åtgärd för den arbetslöse.

– Att Rinkeby är en stadsdelsnämnd är en stor förtjänst. Att kunna ta vissa beslut själv och

inte behöva gå till Stockholms stad för allt har underlättat, säger Hans Bäckström.

En annan fördel, menar arbetsförmedlingens chef Jukko Lehtonen, är att de inblandade parterna jobbar inom samma geografiska område.

– Här finns *en* arbetsförmedling, *ett* försäkringskassekontor och *en* socialförvaltning. Det gör att man kan samordna till maximal nytta.

Ett problem är dock all pappershantering. Att ha ett gemensamt dataregister tillåter inte lagen, så allt måste skötas manuellt.

Ett annat problem är myndigheternas interna strukturer.

– När det gäller våra socialarbetare så har det inte ansetts som ett riktigt jobb att jobba med arbetsförmedlingen. Socialarbetarna i projektet hamnade längst ned i den hierarkiska ordningen. Men då flyttade vi dem så att de är anställda av tekniska byrån istället, och nu är det rusning för att jobba här, säger Dag Jutfelt.

Att det krävs smidighet att jobba över myndighetsgränser är alla överens om. Det går inte att läsa lagen för varann, utan handlar om att ge och ta.

Erfarenheter

Projektet har fungerat över förväntan, men spärrarna mellan de olika myndigheternas ansvarsområden och befogenheter är ett hinder i arbetet. Därför har Stockholms Stad under november 1995 ansökt till regeringen om att få driva projektet under en huvudman, där alla resurser läggs i en gemensam påse.

Man vill bilda en politisk ledningsgrupp med representanter från stadsdelsnämnden, stadens arbetsmarknads- och utbildningsnämnd, länsarbetsnämnden och försäkringskassans styrelse.

Gruppen skulle ha ansvar för arbetsmarknadspolitik, socialpolitik för arbetslösa och vissa sjukförsäkringsfrågor.

Samarbete ger motivation

Projekt:	Projekt Kal, Göteborg. Ett arbetsmarknadsprojekt för långtidsarbetslösa svenskar och invandrare.
Huvudman:	AMI Hisingen.
Samverkande parter	AMI, arbetsförmedlingar, socialkontor och Komvux.
Kontaktpersoner:	**Jukka Luukkonen**, projektledare, AMI, 031 - 779 22 80. **Eva Bondesson**, socialsekreterare, 031 - 50 74 41. **Anna Danielsson**, handledare på Komvux, 031 - 779 22 80.

Bakgrund

Situationen för de långtidsarbetslösa på Hisingen i Göteborg var ganska hopplös när arbetslösheten sköt i höjden på 1990-talet. Det var lättare för arbetsförmedlingarna att prioritera människor som stod närmare arbetsmarknaden än till exempel invandrare och lågutbildade.

Många av de långtidsarbetslösa hade behov av mer individuell hjälp vid jobbsökning än vad arbetsförmedlingen kunde erbjuda. Över 80 procent av deltagarna i Projekt Kal var socialbidragstagare.

Under 1994 fick länsarbetsnämnden stora resurser för att sätta in åtgärder mot arbetslösheten, vilket gjorde att attityden mot nya projekt var öppen och pådrivande.

Komvux på Hisingen hade, efter neddragningar på Volvo och Götaverken bland annat, arbetat fram en metod för undervisning som gick ut på att vitalisera den arbetslöse. De hade funnit att om man inriktar sig på få den arbetslöse aktiv i sin framtidsplanering så gav det mycket mer än att läsa ämne för ämne.

Mål

Målet med Projekt Kal är att långtidsarbetslösa ska få jobb, eller gå på utbildning, efter kursens 20 veckor. Alla som lämnar Kal ska ha en tydlig handlingsplan för sin framtid.

Det processinriktade arbetssättet gör deltagarna mer aktiva, och de ska känna att lösningen för deras framtid ligger hos dem själva och inte hos samhället.

– Målet är också att skapa möten mellan deltagarna och de småföretag där vi tror att jobben finns. Med rätt stöttning vågar småföretagen satsa på nyanställningar, menar projektledare Jukka Luukkonen på AMI.

Samverkande parter

I arbetsgruppen ingår fem arbetskonsulenter från AMI/AF. Sju lärare och en syokonsulent från Hisingens Komvux finns med, samt två socialsekreterare vilkas kostnader delas av samtliga

Hisingens socialkontor.

AMI Hisingen är projektets huvudman.

Genomförande

Hösten 1994 träffades Jukka Luukkonen, AMI, Eva Bondesson, socialtjänsten, och Felix Reinhard från Komvux, för att diskutera upplägget.

Ramen var att göra något för långtidsarbetslösa svenskar och invandrare. Innehållet formades efter de sökandes behov.

För de inblandade - lärare, arbetskonsulenter och socialsekreterare - innebar arbetet att den egna arbetsuppgiften inte var självklar längre. Nu var alla en del av gruppen.

– Det var mycket roligt att jobba ihop sig kring en gemensam metod, även om det tog ett tag att hitta sin nya roll, berättar Eva Bondesson.

En tom varvslokal byggdes om för att passa projektet. Alla finns på samma ställe vilket underlättar kommunikationen. Personalstyrkan delade också in sig i två mindre arbetslag.

Målgruppen definierades noggrant. För att komma med ska man vara mellan 25 och 45 år, och behärska svenska. Förhållandet mellan invandrare och svenskar - liksom mellan män och kvinnor - ska helst vara femtio/femtio.

När en person remitteras från arbetsförmedling eller socialtjänst har projektets arbetskonsulenter först ett kartläggningssamtal. Därefter bjuds personen in till två studiedagar om projektet, där lärarna får grepp om språknivån. Hur man fungerar i grupp är också viktigt. Efter det väljs gruppen ut.

Under våren 1995 har tre 20-veckorskurser genomförts med sammanlagt 130 deltagare.

Kursens första veckor går åt till aktiviteter som stärker gruppkänslan och tränar den sociala förmågan.

Efter hand för man in mer om arbetsmarknaden, försöker förklara hur den ser ut, olika branscher, krav på flexibilitet etc. Olika "söka jobb"-aktiviteter, och privatekonomisk rådgivning ingår också. Studiebesöken är många, både på moderna och gamla företag, och deltagarnas egna frågor får till stor del styra kursens innehåll.

Några lektioner med fasta ämnen har man inte, och lärarna är mer handledare än auktoriteter.

– Många av invandrarna och de lågutbildade svenskarna som kanske just fått sparken efter tjugo års arbete på samma ställe, förstår inte arbetsmarknaden. Därför har de ingen chans att få jobb eftersom de inte vet hur de ska göra, säger Jukka Luukkonen. Det är det vi hjälper dem med.

En datasal är tillgänglig där deltagarna lär sig hantera en dator, skriva meritlistor och ansökningshandlingar, använda Internet etc.

Efter fem/sex veckor får kursdeltagarna börja söka praktikplats. Hur lång praktiken blir är upp till den enskilde. Under praktikperioden jobbar samtidigt grupphandledarna med arbetsgivaren för att se om de kan tänka sig fortsatt anställning, och vad som i sånt fall måste kompletteras i utbildningsväg. Arbetskonsulenterna fyller på med information om olika stödformer.

De två sista veckorna av kursen görs individuella handlingsplaner. Alla som slutar ska veta vad de vill jobba med, och hur vägen dit ser ut.

Resultat

Tre kurser med sammanlagt 130 personer har hållits hittills, och resultatet är lovande.

- 22 har fått jobb eller väntar på Samhall.
- 9 håller på att starta eget.
- 51 har funnit och rekommenderats utbildning mot arbete.

- 21 fortsätter praktik eller beredskapsarbete.
- 10 fortsätter på AMI eller AF
- 17 avbröt deltagandet.

Pedagogiken har gett människorna en kick och en ny tro på sig själv och sin förmåga. Några fick jobb innan de 20 veckorna gått, andra skulle behövt - och får i viss mån - fortsatt stöttning.

Invandrarnas språkutveckling har varit mycket positiv, även om antalet invandrare blev fler än önskat i grupperna (70 procent).

– Några problem med främlingsfientlighet har inte funnits. Svenskarna i grupperna var till en början reserverade, men sedan mycket hjälpsamma, berättar Felix Reinhard.

Att Projekt Kal varit mer effektivt och verksamt tack vare att man jobbat över myndighetsgränserna är alla inblandade överens om. Kursdeltagarna står i centrum och deras behov styr inriktningen istället för tvärt om.

Personalens förståelse för varandras roller har också blivit större i takt med att kunskapen om varandras områden ökat.

Erfarenheter

Risken för ett samverkansprojekt mellan olika myndigheter är att det prioriteras lägre än myndighetens ordinära verksamhet, när det gäller neddragningar. Därför blir projektet också sårbarare - det räcker att en av parterna backar så vacklar allt.

– Varje kontorschef ser till sin egen budget, av förståeliga skäl, säger Jukka Luukkonen. Men jag saknar en strategiskt medveten planering.

Ett annat problem var att cheferna på AMI och AF, samt rektorn på Komvux, slutade under våren. De nya cheferna har inte samma koppling till projektet. De är positiva i teorin, men har sina resultat att tänka på, och det kan bli svårare att få resurser.

– En förutsättning för att projektet ska kunna fortsätta är att kommunen tar en större del av kostnaden, tror Jukka Luukkonen.

Länsarbetsnämnden kommer att utvärdera projektet, i samverkan med alla inblandade, och redovisa resultatet i form av en EU-mål 3-ansökan. Är resultatet bra görs en formell EU-ansökan.

En annan erfarenhet är att planeringstiden innan starten bör vara väl tilltagen. Om alla hinner känna sig trygga i sina nya roller så flyter kommunikationen bättre när projektet är igång.

Upplägget och pedagogiken är alla nöjda med.

– Vi fick kritik för att vi satte kraven på svenskkunskap hos deltagarna för högt, berättar Eva Bondesson, men det känns helt rätt idag. Målet är ju arbete och kan man inte svenska har man ingen chans att få jobb.

Samverkan gav fler jobb

Verksamhet:	Södermalms arbetsmarknadskontor, SAK, Stockholm. Ett arbetsmarknadsprojekt för långtidsarbetslösa.
Huvudmän:	Arbetsförmedlingen Södermalm, Stockholm stads socialförvaltning och arbetsmarknadsbyrån.
Samverkande parter:	Arbetsförmedling, socialtjänst och arbetsmarknadsbyrån.
Kontaktpersoner:	**Ingemar Paulsson**, bitr chef AF-Södermalm, 08 - 615 86 21. **Krister Mannert**, socialsekreterare, 08 - 615 86 88.

Bakgrund

Av Södermalms cirka 120 000 invånare är 11 000 inskrivna på arbetsförmedlingen. Många av de långtidsarbetslösa lever på socialbidrag även om orsaken är arbetslöshet.

Både inom arbetsförmedling och socialtjänst har man insett att beröringspunkterna för de båda verksamheterna är många. Människor slussas mellan de olika myndigheterna, utan att någon förbättring inträffar.

Att arbetslösheten kommer att ligga kvar på en hög nivå är alla inblandade överens om.

– Samhället håller på att omstruktureras, låglönejobben försvinner och de lågutbildade har svårare att hitta jobb. Vi har redan märkt att långtidsarbetslösheten ligger kvar på höga nivåer, säger Ingemar Paulsson, bitr chef på arbetsförmedlingen Södermalm.

1992 började planerna på en gemensam handläggning ta form. Genom att ställa frågorna: Var står vi nu? Vad har vi för problem? Vem gör vad? så diskuterades en modell för samarbete fram på chefsnivå.

Mål

Målet är att förhindra att människor slås ut från arbetsmarknaden. Genom olika insatser ska de istället komma ut på den öppna marknaden.

Samverkande parter

Projektet drivs av arbetsförmedlingen Södermalm, socialdistrikt 4 och 5, samt arbetsmarknadsbyrån som hanterar alla beredskapsarbeten och jobb på skyddade arbetsplatser i Stockholm.

Genomförande

Under ett antal konferenser utformade cheferna på arbetsförmedlingen, arbetsmarknadsbyrån och socialförvaltningen en handlingsplan för hur ett samarbete konkret skulle se ut. Bland annat hur många sökande som skulle komma från vardera organisation.

Målgruppen var långtidsarbetslösa socialbidragstagare utan drogproblem och dylikt, som är inskrivna på arbetsförmedlingen.

1993 startade Södermalms arbetsmarknadskontor, SAK, med två arbetsförmedlare, fyra socialsekreterare, två personer från arbetsmarknadsbyrån, en arbetspsykolog på deltid och en projektledare. All personal var samlad på ett ställe.

En styrgrupp bestående av chefer från de olika huvudmännen följer arbetet och har det övergripande ansvaret.

Efter att kommunen fattat beslut om att socialbidrag kan omvandlas till sociala beredskapsarbeten, togs de första deltagarna emot hösten 1993. De kom via arbetsförmedlingen eller var remitterade från socialkontoren. Deltagandet har hela tiden varit frivilligt.

Den inskrivne får en egen handläggare, och under hela perioden ordnas olika jobbsökaraktiviteter. De arbetsplatser som erbjuds är till 60 procent privata, och utplaceringen görs av handläggarna. Att få tag i arbetsplatser är inte något problem, många arbetsgivare ringer själv och vill ha folk.

Tack vare samverkan har man tillgång till hela utbudet av åtgärder, allt från AMS-utbildning och andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder, till sociala- och vanliga beredskapsarbeten.

– Möjligheterna som handläggare ökade, säger socialsekreterare Krister Mannert som varit med från start. Vi använder varandras resurser, och lär oss av varann. Jag kan idag till exempel Varje fredag har all personal ett gemensamt möte för att gå igenom veckans händelser och planera inför framtiden.

Två år efter starten är knappt 500 personer inskrivna på SAK. Att ha en hanterlig grupp och inte ta in för många ingick också i grundtanken. Hur lång tid varje person är inskriven varierar. En del behöver bara en kort insats, som en jobbsökarkurs, medan andra kanske behöver såväl utbildning som beredskapsarbeten.

– Vår idé är individuellt anpassade lösningar efter var och ens behov, säger Krister Mannert.

Cirka 200 personer lämnar SAK varje halvår, och då har de med sig en handlingsplan för sin framtid.

Resultat

– Verksamheten är effektiv. I grova drag får 20 procent fler personer jobb på öppna marknaden jämfört med andra liknande verksamheter utan samverkan, säger Ulf Karlsson på FUB, Forsknings och Utvecklingsbyrån inom Stockholm stads socialförvaltning, som utvärderat arbetet under 1994.

Siffrorna har man fått fram genom att se hur många av de utflugna som inte har vare sig socialbidrag eller någon arbetsmarknadsersättning tre månader efter att de lämnat SAK.

Under 1994 fick 29 procent av deltagarna jobb på öppna marknaden. Hos jämförelsegruppen, Arbetsmarknadsbyråns deltagare, fick endast en av tio jobb. Målgruppen är densamma, och den sannolika förklaringen, enligt utredningen, är att samverkan gett fler möjligheter.

– Arbetssättet har gett stora vinster både för oss som jobbar och för deltagarna, säger Krister Mannert. Vi slipper remissförfarandet, och skickar inte längre folk mellan oss. Och för de arbetslösa är det en stor fördel att ha all hjälp under ett tak.

Att ha sin egen handläggare har också uppskattats mycket.

Samarbetet på alla myndighetsnivåer har fördjupats, såväl på lednings- och organisationsnivå som på handläggarnivå.

– Fast vi borde nog ha satsat mer och tidigare på teamutveckling, säger Krister Mannert. Vi märkte efterhand att behovet var stort. Det är svårt att komma från olika myndighetskulturer. Man tror sig mena samma sak, men tolkar ändå på olika sätt.

Erfarenheter

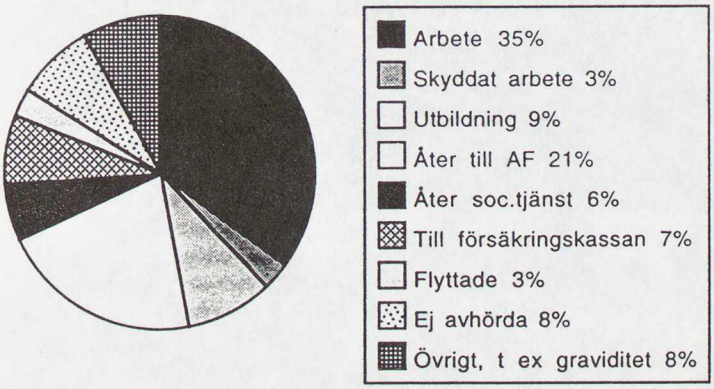
Fortfarande finns det hinder för samverkan. Myndigheterna har olika regelverk, och vid krav på

strikt åtlydnad drabbas ofta samverkansformer, där det krävs flexibilitet.

– Det finns ett revirtänkande som försvårar, säger Ingemar Paulsson, AF. Myndigheternas uppbyggnad är delvis förlegad och borde luckras upp. Medborgarna vill ha tjänster och service, En svårighet för dem som jobbar på SAK är att de som kommer från staten och de från kommunen har olika avtal. Yrkesrollerna är inte heller lika självklara i ett samverkansprojekt. 1997 kommer Södermalm att delas upp i tre stadsdelsnämnder, och hur det då går med SAK är oklart.

– Men jag ser ingen återvändo, säger Ingemar Paulsson. Resurserna blir allt knappare och jag tror man måste använda alla medel för att klara situationen.

Resultat för de 192 personer som lämnade SAK jan-jun 1995



Fyra parter ger en helhet

Projekt:	Finspångsprojektet. Ett samverkansprojekt mellan fyra parter.
Huvudmän:	Finspångs kommun, Östergötlands läns allmäna försäkringskassa, Landstinget i Östergötland och länsarbetsnämnden i Östergötland.
Samverkande parter:	Kommun, försäkringskassa, landsting, arbetsförmedling och arbetsmarknadsinstitutet.
Kontaktpersoner:	**Hans Lindberg**, projektledare och utvecklingschef, Finspångs kommun, 0122 - 850 00. **Lena Johansson**, teamledare, försäkringskassan, 0122 - 235 04. **Mats Hasselrot**, personal- och utvecklingschef inom hälso- och sjukvården, 0122 - 224 30.

Bakgrund

Finspångsborna upplever sig må bättre än sina jämnåriga. De har mindre ångest och sover gott om nätterna. Det visar två enkäter som landstinget i Östergötland gjorde 1991 och 1993. Ohälsotalet i Finspång är lägre än i länet som helhet, 37,7 mot 39,6 dagar.

I Finspång finns två stora tillverkningsindustrier som är framgångsrika exportföretag. Arbetslösheten är en procent lägre än i riket, 9,2 procent i september 1994.

– Vi har tryggheten i att ha jobb, och vi har inte haft några direkta kriser, säger Hans Lindberg, projektledare och utvecklingschef på kommunen.

Intresset för nya myndighetsmodeller har ökat i takt med insikten om att de nuvarande systemen inte är anpassade till vår tid. Eftersom kommunen är såpass liten - 23 000 invånare - så var de berörda chefspersonerna väl bekanta med varann redan innan samverkansplanerna tog form. Det gjorde att idéerna snabbt fick fäste. Man fastnade för Stenungsundsmodellen, men ville utöka den så att även länsarbetsnämnden kunde ingå.

Mål

Målet är att fördjupa samverkan mellan myndigheterna så att kvalitén på insatserna till invånarna blir bättre, samtidigt som stora samhällsekonomiska vinster kan göras.

Samverkande parter

I samarbetet ingår Finspångs kommun, hälso- och sjukvården i Finspång, länsarbetsnämnden med arbetsförmedling och arbetsmarknadsinstitutet, samt länets försäkringskassa.

Genomförande

När idéerna om samverkan började konkretiseras under 1992 bildades två grupper. En styrgrupp - med kommunalrådet, försäkringskassans direktör, länsarbetsnämndsdirektören, chefen för

hälso- och sjukvården och direktören för länets arbetslivsfond - som skulle dra upp riktlinjer och ramar, och en projektgrupp med de lokala cheferna för arbetsförmedlingen, försäkringskassan, hälso- och sjukvården samt socialchefen.

Styrgruppen beslöt att genomföra en förstudie. Dels för att få ett bättre underlag, dels för att se om det fanns några inbyggda målkonflikter mellan verksamheterna. Dessutom skulle en sådan studie vara bra att mäta de framtida resultaten mot.

Studien genomfördes under 1994. Data, information och uppfattningar hämtades från försäkringskassan, arbetslivsfonden, yrkesinspektionen, landstinget, Linköpings universitet, miljö- och hälsoskyddskontoret, läkemedelsdata, företagshälsovården, alkoholförsäljningsdata, fackliga organisationer och arbetsgivare.

Med studien som grund skrev projektgruppen ihop ett förslag med konkreta åtgärder för att öka samarbetet. Det gällde allt från bedömarteam till gemensam utbildning.

Genom att kartlägga ett antal typiska fall fick man fram ett tydligt mönster över hur folk kan vandra mellan systemen.

– Det blev väldigt tydligt, berättar Hans Lindberg. Jag hade aldrig kunnat gissa att det var så mycket pengar det handlade om. Vi upptäckte också hur mycket dubbelarbete vi gör, och att åtgärderna ibland faktiskt är motstridiga.

Styrgruppen beslöt sig för att verka på två fronter, med en kortsiktig och en långsiktig strategi. Den långsiktiga planen går ut på att lägga ihop de ekonomiska resurserna. I december 1995 lämnades en ansökan om att få bedriva fyrpartssamverkan från och med 1997 in till regeringen.

Eftersom det kändes viktigt att snabbt få igång något och visa att samverkansidéerna var på riktigt så startades ett bedömarteam.

I teamet sitter en läkare, en handläggare från försäkringskassan, en socialsekreterare och en medarbetare från arbetsförmedlingen/AMI. Dessutom ingår en teamledare som fungerar som länk mellan team och beslutsfattare.

Gruppen försöker gemensamt hitta lösningar för människor som tidigare valsat runt i systemen. Man har valt ut fyra grupper där det visat sig att personerna ofta haft kontakt med flera av myndigheterna: Människor med problem i rörelseorganen, med psykiska besvär, missbrukare och invandrare.

Varje teammedlem har det uttalade uppdraget att jobba obyråkratiskt, vilket inte är det lättaste eftersom varje myndighet har sina regelverk att följa.

– Alla som remitteras till teamet har gått med på det. Sekretessen kommer vi förbi genom en skriftlig fullmakt från personen. Vi har också gemensamma samtal, säger Lena Johansson, teamledare från försäkringskassan.

Utöver teamen är ett lokalt folkhälsoråd under uppbyggnad. Det går också ut på att se helheten. Att sanda trottoarer när det är snöväder så att den gamla tanten inte snubblar och bryter lårbenshalsen sparar både lidande och pengar. Eller att dela ut cykelhjälmar till alla försteklassare. Folkhälsorådet beräknas komma igång på allvar under 1996.

Parallellt med folkhälsorådet håller ett arbetsmarknadsråd på att byggas upp. I rådet samverkar företag, fack och företagarorganisationer när det till exempel gäller arbetsskador. Ett företag har en person på verkstan som har ont i ryggen och ett annat har behov av en vaktmästare. Så kan "en överföring" ske.

Resultat

Resultatet av förstudien blev inte bara en mycket bred och heltäckande bild av befolkningens hälsa. Den gjorde också att idéerna om samverkan spreds i hela kommunen. Många känner till projektet.

– De som jobbar i verksamheten ser behoven av förändring och förväntningarna blev höga när vi gick ut, säger Mats Hasselrot, personal- och utvecklingschef inom hälso- och sjukvård-

en. Det förslag vi i projektgruppen tog fram var väldigt konkret men när styrgruppen gjorde det till sitt så höjdes abstraktionsplanet och många av de konkreta idéerna togs bort. Det har gjort att inte så mycket hänt som vi hade velat.

Även om förändringarna tar tid så har bara det faktum att de lokala cheferna träffats en gång i veckan gjort att en samsyn och förståelse för varandras roller växt fram.

Det bedömarteam som satt igång upplevs som väldigt lyckat.

– Det fungerar mycket bra. Sedan september har vi haft ett 40-tal personer och vad jag känner till ser de teamet som en fördel, de slipper gå runt mellan oss, säger Lena Johansson.

I den ansökan om fyrpartssamverkan som lämnats in till regeringen beslöt styrgruppen först att hela hälso- och sjukvården skulle ingå, även äldrevården. Men den politiska förankringen var inte tillräcklig, så det ströks igen.

Erfarenheter

Om fler politiker hade engagerats skulle processen förmodligen gått snabbare. Finspångsprojektet har huvudsakligen drivits av tjänstemän, den enda politiska representanten var kommunalrådet. När de inblandade väl kommit överens om hur man borde gå tillväga så återstod att övertyga politikerna - vilket innebar att gå igenom allt en gång till.

– Man måste ha med politiker som kan bära idén, det är ändå på den politiska nivån som besluten fattas, säger Mats Hasselrot.

Personkemin spelar stor roll och vikten av att lära känna varandras verksamheter kan inte underskattas. Att känna sig trygg i förändringsarbetet är en förutsättning för att lyckas, menar Hans Lindberg.

Finspångsprojektet hade oturen att tre nyckelpersoner slutade tätt inpå varann, vilket gjorde att verksamheten stannade av under några månader.

– Det vi funderar över nu är det demokratiska perspektivet. I en så här liten kommun finns risken att det bildas ett organ ovanför kommunen, säger Hans Lindberg.

Kommittédirektiv

Levnadsvillkor i storstadsområden

Dir 1995:35

Beslut vid regeringssammanträde den 16 mars 1995

Sammanfattning av uppdraget

Utredningen (S 1994:03) Levnadsvillkor i storstadsområden får nya direktiv och skall arbeta som en kommitté med företrädare för de tre storstadsområdena.

Kommittén skall ha till uppgift att i dialog med berörda i områdena föreslå och initiera åtgärder som syftar till att skapa bättre förutsättningar för bostadsområdena i storstäderna att ta till vara de olika resurser och möjligheter som finns och som kan användas för en positiv utveckling, särskilt vad beträffar barn och ungdom med svåra uppväxtförhållanden.

Kommittén skall för att fullfölja sitt uppdrag bl.a.

- genomföra en kartläggning av de åtgärdsprogram och andra aktiviteter inom framförallt social–, utbildnings- och arbetsmarknadsområdena som kan ha betydelse för en positiv utveckling i de aktuella bostadsområdena,
- lämna förslag till riktlinjer hur bostadsområdena bättre än för närvarande skall kunna ta till vara sina totala resurser, i form av myndighetsinsatser och ideella insatser, i samverkan och utan hinder av traditionella uppgiftsgränser,
- ta initiativ till och genomföra konkreta projekt med den angivna inriktningen,

- föreslå behövliga förändringar av lagteknisk, finansiell och organisatorisk natur för att bättre samordning och samverkan mellan olika myndigheter och samhällssektorer skall kunna uppnås.

Bakgrund

Allmänt

Storstadsutredningen tillkallades i oktober 1988 med uppdrag att föreslå åtgärder för att förbättra livsmiljön och vidga deltagandet i det politiska livet – däribland valdeltagandet – i storstäderna.

Utredningen avlämnade under åren 1989-1990 tretton underlagsrapporter, bl.a. Välfärd och segregation i storstadsregionerna (SOU 1990:20), samt slutbetänkandet Storstadsliv Rika möjligheter – hårda villkor (SOU 1990:36).

Utredningen konstaterade att i storstadsområdenas minst attraktiva bostadsområden var invandrarna överrepresenterade liksom arbetslösa och personer som var mer eller mindre permanent utslagna från arbetsmarknaden.

I dessa bostadsområden var många hushåll beroende av socialbidrag. Andelen sådana hushåll ökade snabbare än genomsnittligt i regionerna. Andelen förtidspensionerade, ensamhushåll och ensamma kvinnor med barn var hög. I dessa områden fanns också en stor överrepresentation av personer med dålig hälsa. Sjukskrivningarna var många. Vårdkonsumtionen och dödligheten var högre än genomsnittet i regionerna i Sverige.

Utredningen föreslog olika åtgärder för att öka förvärvsfrekvensen och för att motverka en fortsatt hög utslagning från arbetsmarknaden. Utredningen pekade på olika exempel på framgångsrika samarbetsprojekt där personal från arbetsförmedling, försäkringskassa och socialtjänst genom förändrade samarbetsformer kunnat ge effektivare individuellt stöd till olika grupper av personer som hade svårigheter på arbetsmarknaden.

Storstadsutredningen framhöll att en förnyelse av dessa storstadsområden förutsatte befolkningens medverkan och en ökad samverkan över sektorsgränserna. En social och kulturell förnyelse förutsatte tillgång till olika resurser, vilket enligt utredningen redan fanns i bostadsområdena i tillräcklig omfattning, i synnerhet om bostadsområdenas samlade resurser kunde utnyttjas effektivare genom ökad samverkan över huvudmannaskapsgränserna.

Som en uppföljning av Storstadsutredningen beslutade regeringen 1990 att under en treårsperiod anslå 10 miljoner kronor per år ur Allmänna arvsfonden till projekt för samordning av insatser för utsatta ungdomar i bostadsområden med sociala problem där även utbildningsfrågor berörts, det s.k. Plusprojektet. Projektet har pågått sedan år 1991. I april 1995 lämnar de lokala utvärderarna sina rapporter.En samlad redovisning skall överlämnas till regeringen senast den 30 september 1995.

Ytterligare en uppföljning av Storstadsutredningen var att regeringen i februari 1990 uppdrog åt Arbetsmarknadsstyrelsen att ekonomiskt stödja ett antal samverkansprojekt inom vissa storstadsområden med hög andel arbetslösa, socialbidragstagare och sjukskrivna. Sammanlagt 6 miljoner kr beviljades. Syftet med försöksverksamheterna var att vidareutveckla samverkan mellan i första hand arbetsförmedling/arbetsmarknadsinstitut, socialtjänst och försäkringskassa så att de berörda myndigheternas samlade insatser effektiviserades. En uttalad ambition var att redan upparbetade samverkansformer skulle kunna permanentas eller inordnas i ordinarie verksamhet efter försöksperiodens slut.

Arbetsmarknadsstyrelsen slutredovisade uppdraget till Arbetsmarknadsdepartementet och Socialdepartementet den 23 juni 1993.

I redovisningen av verksamheterna pekas på vissa faktorer som krävs för en framgångsrik samverkan, bl.a. behov av samsyn på ledningsnivå, projektledarens strategiska roll, behov av stödfunktioner i inledningsskedet och en tydlig ansvarsfördelning mellan olika yrkesfunktioner. Försöksverksamheten bidrog till att många enskilda fick kortare tider i arbetslöshet och sjukskrivning. Passivt bidragsberoende hade kunnat

ersättas med aktiva åtgärder med inriktning på en förankring på arbetsmarknaden. Sammantaget bidrog de olika samverkansprojekten till att nya former för samverkan kunde utvecklas och inordnas i den ordinarie verksamheten.

Parallellt med Storstadsutredningen pågick utvecklingsarbetet med samordnad boendeservice, bl.a. i storstadsområden. Regeringen beviljade under åren 1985-1990 sammanlagt 100 miljoner kronor till 103 lokala utvecklingsarbeten för samordnad boendeservice. Syftet var att förbättra möjligheterna för äldre och funktionshindrade att leva ett så normalt liv som möjligt i vanliga bostäder genom bättre samordning av offentliga, kommersiella och informella resurser i bostadsområdena.

Boverket, som fått i uppdrag att utvärdera erfarenheterna, konstaterar i rapporten Samverkan i lokalsamhället (Rapport 1994:3) att samordnad boendeservice utvecklats till ett boendesocialt instrument med betydelse för alla grupper av människor. Utvärderingen visar också att det går att göra ekonomiska besparingar genom samverkan. Det går vidare att genom samverkan förbättra servicen och öka gemenskap och inflytande för de boende och det går att genomföra fysisk förnyelse med sociala förtecken. Några av de projekt som boendeservicedelegationen stödde blev också föremål för förnyelsebidrag från Boverket. Under tiden 1986 – 1989 fördelade Boverket 155 miljoner kronor till förnyelse av den fysiska miljön i allmännyttiga bostadsföretag i problemområden. Stödet fördelades i stor utsträckning på inrådan av de boende. Erfarenheter av stödets effekter bör tas tillvara.

I arbetarrörelsens debattbok 90-talsprogrammet behandlas också behovet av att förnya bostadsområdena i storstäderna. Förutom förslag om övergång till nya boende- och förvaltningsformer,framhåller författarna att det viktigaste antagligen är att avlägsna hinder för medborgarnas egen aktivitet, så att de boende och de som arbetar i området får en möjlighet att utnyttja de redan existerande resurserna på ett sätt som passar dem och deras önskemål och krav.

Även i regeringsförklaringen den 4 oktober 1994 betonas att hela samhället måste mobiliseras för att öka integrationen och motverka segregationen i samhället. Alla områden av betydelse är berörda. Det

gäller såväl arbets- och bostadsmarknaden, skolorna och kulturlivet som kommunerna och organisationerna.

Socialstyrelsen har i Social rapport 1994 pekat på den förändrade arbetsmarknadssituationen som framför allt har drabbat ungdomar, invandrare och ensamstående föräldrar. Man pekar också på att en ökad boendesegregation är en tänkbar följd av de senaste årens samhällsförändringar, såväl förändringar som rör själva bostadsmarknaden som den ökande arbetslösheten, en tilltagande ekonomisk knapphet bland hushållen och den ökande flyktinginvandringen. Man framhåller vidare att det finns anledning att anta att skillnaderna mellan attraktiva och icke attraktiva bostadsområden i storstadsregionerna kommer att öka ytterligare i framtiden. De klassiska boendesociala problemen - trångboddhet och omoderna bostäder – har lämnat plats för andra som i stället handlar om människors miljö i bostadens omedelbara närhet.

Inom skolan finns signaler som tyder på att språkkunskaperna i svenska hos många invandrare är oroväckande låga och tenderar att sjunka. I de invandrartäta områdena med få svenska elever skapas en språkmiljö i och utanför skolan, som försvårar språkinlärningen och ger för få naturliga tillfällen att använda det svenska språket. Flera undersökningar visar också att många vuxna invandrare, som har varit länge i Sverige, har alltför dåliga språkfärdigheter för att komma in på arbetsmarknaden.

Barn och ungdom

I september 1992 gav regeringen Socialstyrelsen i uppdrag att beskriva utvecklingen av barns villkor med anledning av det förnyelsearbete och de besparingar som pågår i kommuner och landsting.

Socialstyrelsen har redovisat uppdraget i rapporten Barns villkor i förändringstider (Socialstyrelsen följer upp och utvärderar 1994:4). I rapporten redovisas bl.a. att kommunernas besparingar under åren 1993 och 1994 väntades bli något större i verksamheter som riktas till barn och unga än i den totala kommunala verksamheten (7 procent jämfört med 6 procent). Speciellt stora var besparingarna i storstadsregionerna. Där räknar kommunerna med kostnadsminskningar inom barn- och ungdomsverksamheter på i genomsnitt 9 procent.

Socialstyrelsen drar emellertid slutsatsen att inte alla barn i storstäder och förorter generellt löper större risk att råka ut för försämringar än andra barn i landet. Skälet är i stället att det i storstadsregionerna finns ett antal barnrika delområden med hög koncentration av invandrare, ekonomiskt svaga grupper och människor med psykosociala problem. Enligt Socialstyrelsen finns det särskilda skäl att åter uppmärksamma dessa bostadsområden och överväga vilka åtgärder som behövs där.

Enligt Socialstyrelsen talar mycket för att de negativa utvecklingstendenserna i sådana områden förstärks samt att förutsättningarna för att kompensera barnen med individuella särlösningar är sämre i dessa områden.

Invandrarfrågor

Den nyligen tillkallade Kommittén för översyn av invandrarpolitiken (dir. 1994:130) skall bl.a. överväga särskilda åtgärder i invandrartäta bostadsområden och analysera drivkrafterna bakom och eventuella olägenheter med koncentrationen av invandringen till vissa kommuner samt överväga hur sådana olägenheter kan motverkas.

Bostadspolitik

Den av regeringen nyligen beslutade utredningen för översyn av bostadspolitiken (dir. 1995:20)skall göra en bred översyn av bostadspolitiken. I direktiven för utredningen framhålls att en segregationsprocess som tillåts gå tillräckligt långt lätt blir självgående. Bristande känsla av samhörighet övergår i främlingskap, otrygghet och oförståelse inför dem som upplevs tillhöra de andra. Direktiven konstaterar, att det som ligger framför oss är att säkra att goda bostäder är tillgängliga för alla på sådant sätt att integrationen främjas och ekonomisk, etnisk eller social segregation motverkas samt att ge de boende möjligheter att utveckla sina områden på ett sådant sätt att boendemiljön fungerar väl och boendet berikas.

En av kommitténs uppgifter är att överväga vilka bostadspolitiska medel som kommunerna behöver för att motverka segregation och öka valfriheten i boendet. Kommittén skall också utvärdera nu gällande regler för stöd till ombyggnad och andra förbättringsåtgärder inom bostadsområden med särskilda problem och överväga om stödet till dessa områden bör ges en annan utformning än stöd för ombyggnad i allmänhet.

Skolan

Regeringen har nyligen beslutat tillkalla en kommitté med uppdrag att belysa det inre arbetet i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom och föreslå åtgärder för att stimulera den pedagogiska utvecklingen (dir. 1995:19). Enligt sina direktiv skall kommittén bl.a. överväga på vilket sätt skolan kan ta till vara det faktum att vårt samhälle är mångkulturellt och använda det som en resurs i sitt arbete. En annan uppgift är att överväga eventuella åtgärder när det gäller inflytande för elever och föräldrar.

Samverkan på lokal nivå

Människor med en svag position i samhället har ofta behov av samhällets välfärdsinsatser. Ansvaret för olika stödinsatser är ofta

spridda på många olika huvudmän. Socialtjänsten, skolan, hälso- och sjukvården, försäkringskassan, arbetsförmedlingen är exempel på olika huvudmän som har viktiga uppgifter i sammanhanget. Bristande samverkan medför inte sällan att insatserna blir ineffektiva och ibland till och med motverkar varandra.

Socialtjänstens samverkan med andra myndigheter

Socialtjänstens olika former av bistånd skall utformas så att de stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv. Även om socialtjänsten förfogar över ett brett register av handlingsalternativ i arbetet med att stödja och hjälpa människor i utsatta situationer är det av stor betydelse att man samverkar med övriga som har ansvar för andra områden inom välfärdspolitiken. I arbetet med att stödja grupper som har det extra besvärligt att hävda sig på arbetsmarknaden krävs samarbete med arbetsförmedlingen och andra myndigheter som arbetar med rehabiliteringsfrågor. Särskilt viktiga är åtgärder som avser att hjälpa ungdomar eller invandrare in på arbetsmarknaden. Rätten till arbete måste avse alla medborgare i Sverige. Att vara arbetslös under en längre period försätter människor i en situation som skapar uppgivenhet och passivitet samt riskerar att skapa ett permanent bidragsberoende. Ett nära samarbete mellan skolan, barnomsorgen och övrig socialtjänst kan innebära att en hotande utslagningsprocess stoppas i ett tidigt skede. Utbildning spelar en stor roll för att höja individens attraktionskraft på arbetsmarknaden och öka förutsättningarna för ett aktivt liv även i övrigt. Både gymnasieskolan och komvux har numera bättre möjligheter att individanpassa utbildningen. Det är i dessa perspektiv viktigt att överbrygga avståndet mellan skolan och annan kommunal verksamhet.

Samverkan mellan barnomsorg och skola

De möjligheter till fri nämndorganisation för socialtjänstens uppgifter, som gäller sedan den 1 januari 1992, har lett till en utveckling i

kommunerna med gemensamma barn- och ungdomsnämnder, där hela eller delar av barnomsorgen samordnas med skolan. Integration mellan skola och skolbarnsomsorg har inneburit ett effektivare resursutnyttjande av lokaler och personal. Samtidigt har utvecklingen gått mot att öppethållandet inom barnomsorgen har minskat och öppna verksamheter lagts ned.

Barn och ungdomar behöver vuxna förebilder. Frånvaron av män i många utsatta barns vardag har allt mer kommit att uppmärksammas. De samordningsvinster som har erhållits genom integrationen mellan skola och barnomsorg, fritid och kultur, skulle kunna utnyttjas genom en mer differentierad, lokalt anpassad resurstilldelning och genom att också mer områdesbaserade öppna fritidsverksamheter utvecklas med brukarinflytande från föräldrar, personal och andra boende.

Finansiell samverkan mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst

Sedan den 1 januari 1993 pågår fem lokala försök med finansiell samordning mellan hälso- och sjukvården och socialförsäkring enligt lagen (1992:863) om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring och hälso- och sjukvård. Syftet med denna försöksverksamhet är att skapa incitament inom systemen för respektive område för att de gemensamma resurserna skall utnyttjas på bästa sätt så att medborgarna får bättre vård och service samtidigt som samhällets totala kostnader minskar.

Sjukvårdshuvudmannen ges, utöver ansvaret för hälso- och sjukvård, ett ansvar att i ett försöksområde täcka kostnader för sjukpenning och rehabiliteringsersättning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) samt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF). Även medel som är avsedda för yrkesinriktade rehabiliteringstjänster kan ingå i verksamheten. Försöksverksamheten ingår i en samlad strategi för att minska ohälsa, befrämja rehabilitering och begränsa socialförsäkringsutgifterna. Genom möjligheten att lokalt kunna använda de samlade resurserna för sjukförsäkring och sjukvård på ett

friare sätt, ges bättre förutsättningar till samarbete mellan olika lokala organ som leder till effektivare och snabbare rehabilitering.

Ytterligare steg för att överbrygga sektorsgränser har tagits genom en försökslag (SFS 1994:566) som även gör det möjligt för socialtjänsten att medverka i lokal försöksverksamhet. Även här är huvudsyftet att genom samverkan mellan berörda huvudmän och genom samordning av de ekonomiska resurserna öka den samlade effektiviteten i versamheterna. För närvarande pågår sådan verksamhet i Stenungsunds kommun.

Uppdraget

Allmänt

Många bostadsområden i främst storstadsregionerna kännetecknas av att invånarna i högre grad än på andra håll är beroende av samhällets stöd och service. Det innebär att betydande ekonomiska resurser i form av arbetsmarknadsstöd, socialförsäkringsersättningar och socialbidrag tas i anspråk i dessa områden. Socialtjänsten, skolan, polisen, fritids- och kulturförvaltningarna liksom folkrörelser, enskilda organisationer och andra grupper gör betydande insatser för att skapa bra uppväxtförhållanden och meningsfulla fritidsaktiviteter för barn och unga. Trots detta tenderar många av områdena att utarmas genom hög arbetslöshet, stor flyttningsbenägenhet, ökad ungdomskriminalitet, drogmissbruk och andra sociala problem. Motsättningar mellan människorna i dessa områden tar ofta formen av konflikter med etniska förtecken, vilket bidrar till att öka spänningarna mellan olika befolkningsgrupper. Nedskärningar inom offentliga ekonomiska stödsystem och offentlig service drabbar samtidigt särskilt hårt familjer, barn och ungdomar i sådana områden. Bidrags- och skattesystemen kan vidare ha marginaleffekter som skapar bidragsberoenden och gör det svårare att uppnå målet att så många som möjligt skall försörja sig på eget arbete.

Punktvisa nedskärningar och en striktare regeltillämpning inom de olika stödsystemen var för sig riskerar att leda till ökad rundvandring mellan olika myndigheter och andra instanser och till ökad passivisering i stället för motsatsen. Åtgärder för att samhällsinsatserna skall fungera bättre tillsammans är angelägna. Det allra viktigaste är att en utveckling som kan minska beroendet av särskilda stödåtgärder kan komma igång.

Även om det genomförts vissa förändringar av befintliga regelsystem kan det fortfarande finnas organisatoriska, finansiella eller lagtekniska hinder för ett bredare samarbete till stöd för att förbättra levnadsvillkoren framför allt för utsatta grupper. Samverkan behövs på individuell nivå för att möjliggöra att en person ges tillträde till arbetsmarknaden och den övriga samhällsgemenskapen. Men det behövs också en områdesbaserad samverkan som strävar efter att samordna de samlade resurserna för lokalsamhällets behov av t.ex. upprustning av den fysiska närmiljön, bostäderna, lekmiljön, det kulturella utbudet och övrig fritidsverksamhet och av tillgång till den service som finns inom ramen för social- och arbetsmarknadspolitiken.

Det finns i dag ett stort intresse och en hög beredskap inom olika samhällssektorer för att hjälpa de boende och kommunerna att lösa segregations- och utslagningsproblemen i bostadsområdena i storstadsregionerna.

Uppgifter

En särskild kommitté med företrädare för de tre storstäderna tillkallas. Kommitténs huvuduppgift skall vara att i dialog med berörda i områdena föreslå och initiera åtgärder som syftar till att skapa bättre förutsättningar för de berörda bostadsområdena att ta till vara de olika resurser och möjligheter som finns och som kan användas för en positiv utveckling. Kommitténs överväganden skall särskilt ta sikte på de grupper bland barn och ungdom som på grund av svåra uppväxtvillkor eller svårigheter att få tillträde till arbetsmarknaden riskerar att få en dålig start i livet.

Kommittén skall göra en kartläggning av de åtgärdsprogram och andra aktiviteter inom framför allt social- och arbetsmarknadsområdena som riktar sig till storstadsområdena och som kommittén bedömer ha betydelse för ett positivt förändringsarbete. Kartläggningen skall omfatta såväl statliga insatser som regionala och lokala insatser av olika slag med denna inriktning. En kartläggning bör också genomföras av internationella erfarenheter av olika projekt som genomförts med syfte att angripa storstadsproblem.

Frågor om hur polisens insatser och andra åtgärder mot kriminalitet skall utformas faller i huvudsak utanför kommitténs uppgifter. I kartläggningsarbetet bör kommittén dock ta del av det arbete som Brottsförebyggande rådet (BRÅ) på regeringens uppdrag utför som underlag för ett nationellt brottsförebyggande program. Kommittén bör även ta del av det arbete som utförs i Trygghetsutredningen (Ju 1993:05) liksom av det arbete som nu pågår inom polisen med inriktning på att polisens verksamhet skall bli mera problemorienterad och organisatoriskt utföras bl.a. i form av närpolisverksamhet. Även den utredning som regeringen aviserat om medborgarnas delaktighet och inflytande i samhällsutvecklingen berör kommitténs arbete.

Kommittén skall lämna förslag till riktlinjer hur de aktuella bostadsområdena bättre än för närvarande skall ta till vara sina totala resurser och hur myndigheternas kompetens och medel kan utnyttjas gemensamt – t.ex. genom särskilda samverkansprojekt – utan hinder av traditionella uppgiftsgränser. Det är viktigt i detta sammanhang att också beakta de resurser, inte minst i form av ett stort engagemang, som finns i det lokala förenings- och organisationslivet. I detta avseende bör kommittén fästa blicken inte bara på det traditionella föreningslivet utan också på alternativa gruppbildningar och träffpunkter inom bostadsområdena.

Om det skulle visa sig att regelsystem och organisatoriska företeelser av olika slag lägger hinder i vägen för en effektiv och ändamålsenlig samverkan, skall kommittén föreslå behövliga förändringar.

Som ett viktigt led i arbetet skall kommittén själv ta initiativ till och genomföra eller stödja konkreta projekt med den ovan angivna inrikt-

ningen. I detta sammanhang bör noteras att regeringen under Arbetsmarknadsdepartementets huvudtitel avsatt särskilda medel för insatser för invandrare i storstadsområden. När det gäller utvecklings- och försöksverksamhet för barn och ungdomar finns dessutom möjlighet för ideella organisationer att söka medel ur Allmänna arvsfonden. Möjligheten att dra nytta av Europeiska unionens program, nätverk och fonder bör härvid också undersökas.

Kommittén skall vara oförhindrad att fortlöpande under utredningsarbetet föreslå sådana förändringar av lagteknisk, finansiell och organisatorisk natur som behövs dels för att olika projekt skall kunna genomföras och dels för att uppnå förbättrade möjligheter till samordning och samverkan mellan de totala insatser dom olika myndigheter och organisationer gör.

Tidsramar och samråd

Kommittén skall senast den 1 oktober 1995 redovisa behovet av åtgärder som behöver vidtas för att nå den samordning och samverkan som beskrivits ovan. Resultatet av det samlade utredningsarbetet skall redovisas senast den 1 juli 1997.

Kommittén skall samråda med berörda myndigheter, kommuner och organisationer samt med Kommittén för översyn av invandrarpolitiken (dir.1994:130) och med Utredningen för översyn av bostadspolitiken (dir. 1995:20).

För utredningsarbetet gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23) och om jämställdheten mellan könen (dir. 1994:124).

Kommitténs förslag skall vara kostnadsneutrala såväl för den statliga sektorn som för den samlade offentliga sektorn.

Dessa direktiv ersätter de vid regeringssammanträde den 23 juni 1994 beslutade direktiven Levnadsvillkor i storstadsområden (dir. 1994:68).

(Socialdepartementet)

Kommitttédirektiv

Tilläggsdirektiv till Kommittén (S 1995:01) om levnadsvillkor i storstadsområden

Dir 1995:108

Beslut vid regeringssammanträde den 13 juli 1995

Sammanfattning av uppdraget

Kommittén (S 1995:01) om levnadsvillkor i storstadsområden får i särskilt uppdrag att utarbeta förslag till svenskt program för gemenskapsinitiativet URBAN, som syftar till att finna lösningar på sociala problem i storstadsområden.

Kommitténs nuvarande uppdrag

Den 16 mars 1995 beslutade regeringen (dir. 1995:35) att Utredningen om levnadsvillkor i storstadsområden skall arbeta som en kommitté med företrädare för de tre storstadsområdena.

Kommitténs uppgift är att i dialog med berörda föreslå och initiera åtgärder som syftar till att skapa bättre förutsättningar för att i bostadsområdena i storstadskommunerna ta till vara de olika resurser och möjligheter som finns och som kan användas för en positiv utveckling, särskilt vad beträffar barn och ungdom med svåra uppväxtförhållanden.

Kommittén skall för att fullfölja sitt uppdrag bl.a.

– genomföra en kartläggning av de åtgärdsprogram och andra aktiviteter inom framför allt social-, utbildnings- och arbetsmarknadsområdena som kan ha betydelse för en positiv utveckling i de aktuella bostadsområdena,

– lämna förslag till riktlinjer för hur bostadsområdena bättre än för närvarande skall kunna ta till vara sina totala resurser, i form av myndighetsinsatser och ideella insatser, i samverkan och utan hinder av traditionella uppgiftsgränser,

– ta initiativ till och genomföra konkreta projekt med den angivna inriktningen,

– föreslå behövliga förändringar av lagteknisk, finansiell och organisatorisk natur för att bättre samordning och samverkan mellan olika myndigheter skall kunna uppnås.

Gemenskapsinitiativ

I medlemsavtalet mellan Sverige och Europeiska unionen fastslås bl.a. hur mycket medel som skall tillfalla Sverige ur strukturfonderna under perioden 1995–1999. I överensstämmelse med gällande regler för dessa fonder skall nio procent av det totala svenska strukturfondsbeloppet (127,8 miljoner ecu) avsättas för gemenskapsinitiativ. Den 4 april 1995 beslutade EG-kommissionen om beloppets fördelning mellan olika initiativ, bl.a. att 3,37 miljoner ecu, motsvarande ca 30 miljoner kronor skall avsättas till gemenskapsinitiativet URBAN.

Gemenskapsinitiativet URBAN syftar till att finna lösningar på sociala problem i storstadsområden genom att stödja sociala och ekonomiska åtgärdsprogram, förnyelse av infrastruktur och service samt miljömässiga förbättringar. Projekt som stöds bör vara flerårigа och kunna användas som förebilder så att erfarenheterna av projekten kan användas i andra liknande områden. Projekt som är av innovativ karaktär samt utgör delar av en långsiktig strategi prioriteras.

I skrivelse från kommissionen den 18 maj 1995 meddelas att Sverige inom fyra månader, räknat från nämnda datum, skall utarbeta och till ansvarigt generaldirektorat överlämna förslag till program för respektive initiativ.

Det särskilda uppdraget

Kommittén får i uppdrag att utforma ett förslag till svenskt URBAN-program. Antalet projekt som föreslås i programmet bör begränsas till ett eller ett fåtal.

Förslaget skall utarbetas i enlighet med de riktlinjer som gäller för initiativet, bl.a. skall det framgå hur genomförande och övervakning av programmet skall ske. Vidare skall det av förslaget framgå hur den nationella medfinansieringen (statliga, kommunala och landstingskommunala medel) skall ordnas.

I arbetet bör kommittén beakta det pågående arbetet med att utarbeta ett nationellt brottsförebyggande program samt Sveriges

initiativ inom Europeiska unionen om åtgärder på det brottsförebyggande området.

Tidsramar och samråd

Det särskilda uppdrag som kommittén härmed får skall redovisas till Arbetsmarknadsdepartementet senast den 7 september 1995.

Vad gäller utformningen av genomförande- och övervakningsorganisation skall kommittén samråda med Närings- och teknikutvecklingsverket.

(Socialdepartementet)

Reglering av sekretess

Offentlighetsprincipen

I Sverige råder den s.k. offentlighetsprincipen. Denna princip är av gammal hävd. Principen innebär en frihet för allmänheten till insyn i offentlig verksamhet. I det ligger bl.a. en rätt att ta del av myndigheters allmänna handlingar.

Offentlighetsprincipen gäller också för myndigheter. En myndighet har således i princip rätt till fri insyn i en annan myndighets angelägenheter.

Offentlighetsprincipen gäller inte utan begränsningar. Bl.a. är vissa av myndigheternas handlingar hemliga. Offentliga funktionärer är också underkastade tystnadsplikt. Genom sekretesslagen från år 1980 bestäms förutsättningarna under vilka handlingar kan hemlighållas och tystnadsplikt råder. I denna lag anges uttryckligen att sekretess också råder mellan myndigheter.

Sekretess råder emellertid inte endast mellan myndigheter. Sekretessen gäller även i förhållandet mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet, när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra.

Utgångspunkten är alltså en fri tillgänglighet till uppgifter. Sekretesslagen inskränker denna möjlighet. Sekretessen gäller emellertid med olika styrka från verksamhetsområde till verksamhetsområde. Inom t.ex. socialtjänsten råder en sträng sekretess. Sekretessen är inte lika sträng inom socialförsäkringsområdet. Det är alltså allmänt sett lättare för socialtjänsten att få uppgifter från försäkringskassan än vice versa.

Men sekretess hindrar inte alltid att uppgifter får lämnas ut till andra myndigheter. Det finns regler i sekretesslagen som gör det möjligt att i vissa fall kunna lämna ut uppgifter från en myndighet till en annan även om uppgifterna är sekretessbelagda.

Vidare kan sekretessbelagda uppgifter lämnas mellan myndigheter om den enskilde samtycker till att så sker.

I det följande görs en kortfattad genomgång av sekretesslagen.

Sekretesslagen

Sekretesslagen innehåller ett kapitel om sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskilds personliga förhållanden. Härmed avses kapitel 7. Där regleras vilka krav som gäller för bl.a. sekretess inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten, socialförsäkringsområdet och elevvårdande verksamhet inom skolan. Kraven varierar.

Presumtionen för sekretess är inte lika hög på socialförsäkringsområdet som inom de övriga områdena. Inom vissa delar av skolans verksamhet ligger dock sekretesskraven på samma nivå som inom socialförsäkringsområdet.

Inom **hälso- och sjukvården** gäller enligt huvudregeln sekretess för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller honom närstående lider men. Det innebär en presumtion för att uppgifter inte får lämnas ut. Man talar här om ett omvänt skaderekvisit.

På **socialtjänstens område** gäller enligt huvudregeln sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden om det inte, och här används samma uttryckssätt som inom hälso- och sjukvården, det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller honom närstående lider men. Här gäller alltså också en presumtion för att uppgifter inte skall lämnas ut.

Även om det finns bestämmelser i socialtjänstlagen som tar direkt sikte på socialtjänstens samverkan med andra finns det i lagstiftningen olika legala begränsningar när det gäller samverkan på individnivå. Dessa begränsningar har i huvudsak sin grund i de sekretessregler som gäller inom socialtjänsten liksom hos många av de myndigheter som är aktuella för en sådan samverkan. Det finns därför anledning att närmare undersöka de hinder för samarbete på individnivå som beror på sekretesslagens bestämmelser.

Ett annat hinder för samverkan kan vara de olika organisatoriska strukturer som socialtjänsten och dess potentiella samarbetspartners uppvisar och som bl.a. sammanhänger med att verksamheterna grundar sig på olika lagar och dessutom ofta bedrivs av skilda huvudmän. Av intresse i sammanhanget är därför att undersöka vilka hinder som kan finnas i lagstiftningen mot att på lokal nivå etablera ett mera fast samarbete mellan socialtjänsten och verksamheter med andra huvudmän.

Inom socialtjänsten gäller stark sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden. Sålunda gäller sekretess för sådana uppgifter, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan men för den enskilde eller någon honom närstående.

Begreppet men har en vid betydelse i detta sammanhang. Vid bedömningen av vad som är men i det särskilda fallet skall man utgå från den enskildes egen upplevelse. Det räcker i princip att den enskilde tycker att det är obehagligt att en uppgift om honom lämnas ut.

Med socialtjänst förstås all verksamhet som bedrivs enligt socialtjänstlagen samt den särskilda lagstiftningen om vård av unga och av missbrukare utan samtycke. Till socialtjänst räknas också verksamhet hos kommunal invandrarbyrå. Vidare jämställs med socialtjänst ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar, ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar, ärenden om tillstånd till riksfärdtjänst eller till parkering för rörelsehindrade samt verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Socialtjänstsekretess gäller inom all individinriktad social verksamhet som socialnämnden bedriver. Den omfattar handlingar och uppgifter i övrigt som gäller uppsökande verksamhet, social hemhjälp och annan äldre- och handikappomsorg, vård och behandling vid kommunala och landstingskommunala institutioner såsom barn- och ungdomshem, behandlingshem och inackorderingshem samt över huvud taget all social service och socialt bistånd som lämnas av socialnämnd. Den kommunala hälso- och sjukvården hör i sekretesshänseende till samma verksamhetsområde som socialtjänsten. Hit hör också ärenden om fastställande av faderskap och underhåll, vårdnad, namnbyte samt handräckning enligt 21 kap. föräldrabalken.

Sekretessen innebär ett förbud mot att röja en uppgift vare sig det sker muntligen eller genom att en handling lämnas ut eller det sker på annat sätt. Till förbudet mot att röja en uppgift har också kopplats ett förbud mot att i övrigt utnyttja en sekretessbelagd uppgift utanför den verksamhet där sekretessen gäller. En regel härom finns i 1 kap. 4 § sekretesslagen.

Sekretessen gäller både gentemot enskilda och mot andra myndigheter. Däremot får hemliga uppgifter i princip utväxlas fritt mellan olika tjänstemän inom en och samma myndighet. Sekretess kan dock i vissa fall även gälla mellan olika verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet om detta är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra.

Som exempel på fall där det kan förekomma självständiga verksamhetsgrenar inom en kommunal myndighet kan nämnas skolan, där skolhälsovården och skolans verkamhet i övrigt brukar betraktas som självständiga i förhållande till varandra. Sekretess lär således gälla mellan en skolläkare och en skolkurator inom elevvården. Däremot torde sekretess inte hindra att skolkuratorn lämnar uppgifter om en viss elev till dennes klassföreståndare. I vilken utsträckning detta kan ske torde närmast vara en etisk fråga.

Vad gäller nämnder med integrerade verksamheter, såsom kommundelsnämnder eller stadsdelsnämnder, måste också tas i beaktande att dessa nämnder inom sig har verksamheter som

tillhör olika sekretessområden, t.ex. elevvårdande verksamhet inom grundskolan samt socialtjänst. I dessa fall måste sekretessen iakttas också melllan de olika verksamhetsområdena trots att de lyder under en och samma kommunala nämnd.

Undantag från sekretess i socialtjänsten

Det bör framhållas att förbudet inom socialtjänsten mot att röja uppgifter om enskildas personliga förhållanden inte är undantagslöst. Således är det som regel tillåtet att lämna ut sekretessbelagda uppgifter om den enskilde om denne samtycker till det. Vidare följer av en regel i 1 kap. 5 § sekretesslagen att socialnämnden utan hinder av sekretess får lämna ut en uppgift om det är nödvändigt för att nämnden skall kunna fullgöra sin verksamhet. Som exempel kan anföras att socialnämnden utan hinder av sekretess kan lämna ut sekretesskyddade uppgifter till barnhälsovården, skolan eller den barn- och ungdomspsykiatriska verksamheten för att få deras medverkan i en utredning som gäller ett enskilt barn.

Enbart effektivitetsskäl får dock inte åberopas för att bryta sekretessen med stöd av undantagsregeln i 1 kap. 5 § sekretesslagen. Inte heller gäller detta undantag från sekretessen om syftet med uppgiftslämnandet är att hjälpa en annan myndighet i någon angelägenhet som uteslutande ankommer på den andra myndigheten. En allmän regel om att en myndighet skall samverka med andra myndigheter bryter inte sekretessen.

I 14 kap. sekretesslagen finns ytterligare ett antal sekretessbrytande bestämmelser. Bl.a. hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet om det föreligger en skyldighet enligt lag eller förordning att lämna uppgiften i fråga. I samma kapitel finns också bestämmelser om att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas till polis eller åklagarmyndighet vid misstankar om vissa allvarligare brott mot minderåriga eller misstankar om brott med ett minimistraff om två år.

Av stor betydelse är den uppgiftsskyldighet som följer av 71 § socialtjänstlagen och som ålägger alla myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra myndigheter

inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten att genast till socialnämnden anmäla om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Denna skyldighet gäller för alla som är anställda hos sådana myndigheter samt vissa yrkesutövare inom privat verksamhet. Med anmälningsplikten följer också en viss uppgiftsskyldighet.

Slutligen kan här nämnas att sekretessen inom socialtjänsten samt hälso- och sjukvården inte hindrar att uppgift om någon som inte har fyllt arton år eller någon med allvarliga missbruksproblem lämnas mellan socialtjänsten och sjukvårdsmyndigheter om det behövs för att den enskilde skall få nödvändig vård, behandling eller annat stöd. Detta gäller även i fråga om uppgifter om en gravid kvinna eller närstående till henne om det behövs till skydd för det väntade barnet.

Frågan gäller om sekretesslagen eller annan lagstiftning lägger hinder i vägen för en integration av skilda verksamheter på lokal nivå eller om det finns lagliga möjligheter att utveckla ett fungerande samarbete mellan olika huvudmän i våra bostadsområden.

I propositionen till 1991 års kommunallag uttalade regeringen att det inte finns några hinder mot att inordna verksamheter av skilda slag med olika sekretessområden under en och samma nämnd. Genom att anta den nya kommunallagen får riksdagen anses ha ställt sig bakom den i propositionen uttryckta uppfattningen om sekretesslagens betydelse för inrättande av nämnder med verksamheter tillhörande olika sekretessområden.

Lokaldemokratiutredningen ansåg emellertid i betänkandet Sekretesslagen i en fri kommunal nämndorganisation (SOU 1992:140) att det fanns en gräns för en sådan integration. Utgångspunkten är att ju längre ner i förvaltningsorganisationen man kommer desto mindre blir riskerna för integritetskränkningar. Enligt kommittén bör således personal som endast osjälvständigt biträder vid handläggningen av ärenden utan risk för men för den enskilde kunna vara verksamma inom olika sekretessområden. Mera tveksamt är det att kombinera arbets-

uppgifter med olika sekretess på en nivå där självständiga bedömningar skall göras.

Kommittén ifrågasatte här om förbudet i 1 kap. 4 § sekretesslagen mot att utnyttja sekretessbelagda uppgifter utanför den verksamhet där sekretessen gäller kunde upprätthållas tillräckligt effektivt. I vart fall kunde en sådan kombination av handläggaren låta sig påverkas av uppgifter som han fick del av från skilda områden.

Möjligheten att integrera olika verksamheter med olika sekretess har också övervägts av MBK-utredningen i dess arbete rörande myndighetsutövning vid medborgarkontor. I betänkandet SOU 1995:61 sid. 159 redovisar utredningen den uppfattningen, att en kombination av olika tjänster eller arbetsuppgifter på ett medborgarkontor i första hand bör begränsas till för den enskilde enbart positiva eller annars neutrala beslut. Dessa får således, menar utredningen, inte vara förknippade med någon som helst tvångsmedelsanvändning från samhällets sida.

Det innebär enligt utredningen att det inte blir fråga om att handlägga några känsliga ärenden vid medborgarkontoren. En annan begränsning är att det inte får finnas något utrymme för tjänstemannen vid medborgarkontoret att göra självständiga bedömningar på skönsmässiga grunder. Hans tillgång till sekretessbelagda personuppgifter bör dessutom begränsas på ett sådant sätt att han inte får ta del av andra uppgifter än sådana som behövs för att utföra den ifrågavarande arbetsuppgiften.

Utredningen blundar inte för att det i en integrerad verksamhet kan uppkomma en del problem när det gäller skyddet för den enskildes integritet. Utredningen anser likväl att dessa, med de begränsningar som den föreslår i fråga om arbetsuppgifter och åtkomst till registerinformation, inte innebär att den enskildes integritetsskydd försämras.

Hos **försäkringskassan** gäller sekretess för uppgift om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Här sägs att det råder presumtion

för att uppgifterna skall lämnas ut. Man talar om ett rakt skaderekvisit.

Sekretessen på **skolområdet** är uppdelad dels i sekretess inom den särskilda elevvården, dels i sekretess inom elevvården i övrigt. Sekretessen inom den särskilda elevvården tar sikte på uppgifter hos psykolog och kuratorer. Sekretessen gäller här med ett omvänt skaderekvisit. Det råder alltså presumtion för sekretess. Skälet härtill är att den verksamhet som psykologer och kuratorer bedriver på elevvårdens område delvis har en annan karaktär än den som övrig skolpersonal fullgör. Sekretess för elevvården i övrigt gäller med rakt skaderekvisit.

I 7 kap. sekretesslagen finns också regler om sekretess i ärende om **arbetsförmedling, yrkesvägledning, antagning till arbetsmarknadsutbildning** m.m. Bestämmelserna är främst tillämpliga vid de statliga lokala arbetsförmedlingsorganen, länsarbetsnämnderna, de regionala arbetsmarknadsinstituten och Arbetsmarknadsstyrelsen. Sekretessen gäller här med ett omvänt skaderekvisit. Presumtionen är alltså för sekretess. Uppgifterna får lämnas ut bara om det står klart att detta inte leder till men för den som uppgiften rör eller honom närstående.

Denna genomgång av för den enskilde viktiga verksamhetsområden inom den offentliga förvaltningen visar på en hög grad av sekretess. Det är således svårt att få ut uppgifter och detta påverkar myndigheters möjligheter att ta uppgifter från andra myndigheter. Huvudprincipen om offentlighet har en begränsad betydelse. Men som ovan nämnts finns vissa regler som gör det möjligt att lämna ut sekretessbelagda uppgifter mellan myndigheter. För detta lämnas en kortfattad redogörelse i det följande.

Uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

I 14 kap. 1 § sekretesslagen föreskrivs att uppgifter får lämnas ut utan hinder av sekretess när det följer av annan lag än sekretesslagen eller av förordning att uppgiften skall lämnas till en annan myndighet.

Som exempel kan nämnas den anmälningsskyldighet som finns i 71 § socialtjänstlagen. Där föreskrivs skyldighet för vissa myndigheter att anmäla till socialnämnd om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd.

Ett annat exempel på när sekretess inte hindrar uppgiftslämnande är bestämmelserna i 20 kap. 9 § lagen (1962:381) om allmän försäkring. Där föreskrivs, som ovan redovisats, bl.a. skyldighet för kommunala myndigheter att på begäran lämna allmän försäkringskassa uppgift för namngiven person rörande förhållande som är av betydelse för tillämpningen av denna lag. Det finns många bestämmelser i lag och förordning om uppgiftsskyldighet mellan myndigheter. Det skulle behövas en fullständig genomgång av dessa bestämmelser för att fullt ut kunna värdera begränsningarna i möjligheterna för en myndighet att lämna uppgifter till en annan myndighet. Det skulle dock föra för långt att i detta sammanhang göra en sådan genomgång.

Uppgiftsskyldighet i vissa särskilda situationer

Enligt 14 kap. 2 § punkt 1 sekretesslagen hindrar sekretess inte att en uppgift i vissa fall lämnas till en annan myndighet om uppgiften behövs på mottagarsidan, t.ex. för förundersökning eller rättegång.

I punkt 2 samma paragraf behandlas det fallet att den mottagande myndigheten skall ompröva ett beslut eller en åtgärd av den myndighet där uppgiften förekommer. Innebörden är att de uppgifter som behövs för omprövningen får lämnas till den omprövande myndigheten även om de skulle vara sekretessbelagda.

Enligt punkt 3 i paragrafen hindrar sekretess inte att uppgifter lämnas till en myndighet som behöver dem för tillsyn eller revision hos den myndighet där uppgiften förekommer.

Generalklausulen

Vid sidan av de mer specificerade undantagen i 14 kap. 1 och 22 §§ finns det i 14 kap. 3 § en s.k. generalklausul som medger att en sekretessbelagd uppgift får lämnas till en annan myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Syftet med generalklausulen är att sekretessen mellan myndigheter inte skall lägga hinder i vägen för ett nödvändigt samarbete och informationsutbyte.

Generalklausulen är emellertid inte tillämplig på alla slags uppgifter. Så får t.ex. sekretessbelagda uppgifter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten aldrig överlämnas till någon annan myndighet med stöd av generalklausulen. Bestämmelsen är dock tillämplig på uppgifter hos försäkringskassorna.

Uppgiftslämnande är nödvändigt för att myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet.

Sekretess utgör enligt 1 kap. 5 § sekretesslagen inte hinder mot att uppgift lämnas ut om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet. Detta är en generell bestämmelse som är tillämplig även där generalklausulen inte gäller.

I den mån någon uppgiftsskyldighet inte föreligger enligt lag eller förordning kan det bli aktuellt att tillämpa 1 kap. 5 §. Som exempel på fall där paragrafen kan bli tillämplig har i förarbetena nämnts att en myndighet behöver ge en annan myndighet del av hemlig information till grund för ett remissyttrande. Paragrafen är avsedd att tillämpas restriktivt.

Datalagen

Datatekniken ger stora möjligheter att sammanföra och överblicka stora informationsmängder. Informationen kan ges en stor bredd genom sammanställning av uppgifter om många människor och ett stort djup genom sammanställning av många uppgifter om varje människa. Informationen kan hållas samlad

centralt i t.ex. rikstäckande register. När de väl har lagrats kan de hållas aktuella och görs tillgänglig på ett enkelt sätt.

Datatekniken kännetecknas också av att den ger möjlighet att göra jämförelser, sorteringar och urval bland de uppgifter som lagrats. Man kan låta flera olika system samverka med varandra och på så sätt sammanställa information från helt olika källor.

En konsekvens av datatekniken är att den ger möjlighet att samla personuppgifter av känsligt slag. Det kan gälla t.ex. sjukdomar och förekomst av missbruk.

Sedan lång tid tillbaka har funnits ett skydd för den personliga integriteten genom sekretesslagstiftning. Man har dock inte ansett denna reglering tillräcklig för att skydda den personliga integriteten i ett datoriserat samhälle. En särskild lagstiftning - datalagen - har tillkommit till skydd för den personliga integriteten vid ADB-behandling. Detta skedde år 1973.

I det följande lämnas en kortfattad beskrivning av regler i datalagen.

Allmänt om datalagen

Endast den som anmält sig till Datainspektionen och erhållit licens får inrätta och föra personregister. Datainspektionen granskar inte anmälan i sak utan ger endast den registeransvarige ett bevis (licens) om att anmälan gjorts.

För vissa typer av register med känsliga uppgifter krävs utöver licens även ett särskilt tillstånd från Datainspektionen. Sådant tillstånd behövs i regel för att inrätta och föra register som innehåller

1. i sig känsliga uppgifter,
2. omdömen om den registrerade,
3. uppgifter om personer som saknar sådan anknytning till den registeransvarige som följer av medlemskap, anställning, kundförhållande eller något därmed jämförligt förhållande,
4. personuppgifter som inhämtas från något annat personregister (s.k. samkörning).

Samkörning

En allmänt godtagen grundsats när det gäller personregistrering är att personuppgifter som har samlats in för ett visst register i princip inte bör få utnyttjas för andra register. Det krävs därför i princip tillstånd för register som skall innehålla personuppgifter som inhämtas från något annat personregister. Detta innebär att det normalt krävs tillstånd för samkörning. Det krävs alltså tillstånd även om uppgifterna i sig inte skulle vara känsliga eller innehålla omdömen.

Inte så sällan uppstår i den allmänna debatten diskussioner om samkörning av register. Ibland kan det uppfattas som svårt att förstå varför samkörning inte skall få ske för att motverka fusk. Ett verktyg finns ju till hands som förbättrar möjligheterna att komma åt det. Vid andra tillfällen ses ev. samkörning som mycket negativt. En rädsla uppstår för vad den insamlade informationsmängden kan komma att användas till.

Avslutningsvis skall nämnas att det f.n. sker en utveckling mot stiftande av särskilda registerlagar. På sjukförsäkringsområdet inom den allmänna försäkringen finns sedan några år tillbaka lagen om sjukförsäkringsregister. Nyligen har också en annan registerlag på socialförsäkringsområdet trätt i kraft, nämligen socialförsäkringsregisterlagen. Inrättandet av register beträffande ärenden om förmåner från den allmänna försäkringen styrs av dessa lagar. Försäkringskassan har rätt att under sjukförsäkringsregisterlagen inrätta de register som kan behövas på sjukförsäkringsområdet. Lagen ger detaljerade regler om vad som skall gälla för sådana register. Socialförsäkringsregisterlagen ger inte kassorna samma möjligheter. Register enligt denna lag inrättas genom förordning som utfärdas av regeringen.

Sammanfattningsvis kan sägas att samhället är i dag datoriserat på ett helt annat sätt än det var år 1973 när datalagen tillkom. Den större vanan vid datamediet gör det kanske lättare för allmänheten att acceptera användningen av denna teknik.

Patientsekretessen

Patientens ställning stärks ytterligare av patientsekretessen. Denna, 7 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100), säger att uppgifter om patienten och hans närstående inte får lämnas ut annat än då det är uppenbart att uppgiften inte kan vara till skada för den enskilde. Från huvudregeln finns ett antal undantag för t.ex. skydd för minderåriga, att underlätta missbrukarvård, att underlätta bekämpning av mycket allvarliga brott, att bedöma rätten till ersättning enligt lagen om allmän försäkring.

Då huvudregeln gäller krävs att man antingen prövar att men inte kan uppkomma eller att patienten lämnar sitt medgivande till att uppgifter lämnas ut. Detta kan medföra att information inte kan föras över mellan t.ex. ett sjukhus och en vårdcentral eller mellan en husläkare och hemtjänstassistent. Inom ett verksamhetsområde, såsom ett sjukhus eller en primärkommunal vårdnämnd, behöver ingen menprövning göras. Dock gäller att verksamheten skall bedrivas med respekt för den enskildes integritet.

Sammanfattningsvis innebär bestämmelserna att patientens integritet - uppfattad ur patientens subjektiva synvinkel - har ett starkt skydd. En samverkan eller samordning mellan myndigheter innebär inte att man automatiskt går förbi sekretesshinder.

Förslag till Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Förslag till
Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 7 kap 1, 7 och 10 §§ skall ha följande lydelse.

7 kap.

1 §

Sekretess gäller, om inte annat följer av 2 §, inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Detsamma gäller i annan medicinsk verksamhet, såsom rättsmedicinsk och rättspsykiatrisk undersökning, insemination, fastställande av könstillhörighet, abort, sterilisering, kastrering och åtgärder mot smittsamma sjukdomar samt i verksamhet som avser särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda och därmed likställda.

Sekretess enligt första stycket gäller också i sådan verksamhet hos myndighet som innefattar omprövning av beslut i eller särskild tillsyn över allmän eller enskild hälso- och sjukvård.

Sekretess gäller i verksamhet som gäller omhändertagande av patientjournal inom enskild hälso- och sjukvård för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Utan hinder av sekretess får uppgift lämnas till hälso- och sjukvårdspersonal om uppgiften behövs för vård eller behandling och det är av synnerlig vikt att uppgiften lämnas.

Har uppgift för vilken sekretess enligt första stycket gäller lämnats till allmän försäkringskassa eller arbetsförmedling gäller sekretessen också där. Sekretessen gäller dock inte om uppgiften ingår i beslut av den mottagande myndigheten.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

En landstingskomunal eller kommunal myndighet som bedriver verksamhet som avses i första stycket får lämna uppgift till en annan sådan myndighet för forskning eller framställning av statistik eller för administration på verksamhetsområdet, om det inte kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Vidare får utan hinder av sekretessen uppgift lämnas till enskild enligt vad som föreskrivs i lagen (1984:1140) om insemination, lagen (1988:1473) om undersökning beträffande HIV-smitta i brottmål och lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.

4 §

Sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Sekretessen gäller dock inte beslut om omhändertagande eller beslut om vård utan samtycke.

Inom kommunal familjerådgivning gäller sekretess för uppgift som enskild har lämnat i förtroende eller som har inhämtats i samband med rådgivningen.

Har uppgift för vilken sekretess enligt första stycket gäller lämnats till allmän försäkringskassa eller arbetsförmedling gäller sekretessen också där. Sekretessen gäller dock inte, om uppgiften ingår i beslut av den mottagande myndigheten.

Med socialtjänst förstås verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om vård av unga och av missbrukare utan samtycke samt verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd. Till socialtjänst räknas också verksamhet hos annan myndighet som innefattar omprövning av socialnämnds beslut eller särskild tillsyn över nämndens verksamhet samt verksamhet hos kommunal invandrarbyrå. Med socialtjänst jämställs ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar, ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar, ärenden om tillstånd till riksfärdtjänst eller till parkering för rörelsehindrade samt verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Sekretess enligt första stycket gäller inte beslut i ärenden om ansvar eller behörighet för personal inom kommunal hälso- och sjukvård. Beträffande anmälan i sådant ärende gäller sekretess om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider betydande men om uppgiften röjs.

10 §

Sekretess gäller i ärende om arbetsförmedling eller yrkesvägledning för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Motsvarande sekretess gäller i ärende om arbetsvård, antagning till arbetsmarknadsutbildning, hjälp och stöd vid arbetslöshet eller andra åtgärder i anställningsfrämjande syfte eller för att främja enskilds anpassning till arbetslivet. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärende som avses i detta stycke.

I ärende hos allmän försäkringskassa, riksförsäkringsverket eller domstol gäller 7 § i stället för första stycket.

Har uppgift för vilken sekretess enligt första stycket gäller lämnats till allmän försäkringskassa, gäller sekretessen också där. Sekretess gäller dock inte, om uppgiften ingår i beslut av den mottagande myndigheten.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Några erfarenheter från stadsdelsreformen i Göteborg

av Jörgen Westerståhl

Allmänt om organisationsförändringar

1. Det finns ingen organisation som är helt idealisk, dvs. är tillfredsställande från alla synpunkter. En organisation som löser vissa problem skapar normalt nya. Man får alltså väga för- och nackdelar.

2. Av avgörande betydelse för framgången med en viss åtgärd är att man noggrant preciserar det problem man vill lösa och lägger ned kraft på att skapa samsyn kring problemformuleringen. Det är mot denna bakgrund som åtgärderna skall bedömas. Det räcker alltså inte med att t.ex. allmänt tala om "segregation", utan det måste noga anges vad det är för konsekvenser av segregationen som är otillfredsställande och som så vitt möjligt bör åtgärdas.

3. Den organisation man föreslår bör vara "robust", användbar i olika sammanhang och miljöer och vara hållbar under en längre tid.

4. Stora organisationsförändringar får inte komma för tätt. Det tar tid för en organisation att "sätta sig" och personalen får inte utsättas för upprepad stress. Allt för ofta visas här hänsynslöshet mot personalen. Många reformer stannar dessutom i retorik, som pågår till dess en ny reformvåg med ny retorik introduceras. Stadsdelsreformen i Göteborg är en förverkligad reform.

Allmänt om den kommunala organisationen

1. Medan på den statliga nivån "ministerstyrelse" i Sverige - men inte i de flesta andra länder - anses som något otillbörligt, har de förtroendevalda som sitter i kommunernas nämnder och styrelser ett kontinuerligt ansvar för den verksamhet kommuner bedriver inom respektive område och de är skyldiga att ingripa, om missförhållande inom verksamheten uppstår.

2. Den kommunala verksamheten har från början varit sektorsindelad. Sektorerna bildar en naturlig ram för utvecklingen av en speciell kompetens. Organisationen av förtroendevalda (nämndledamöterna) har varit densamma som tjänsteorganisationen, vilket var självklart under en tid då de förtroendevalda själva svarade för de flesta besluten i verksamheten eller för alla beslut, så som i de många små kommunerna där det inte fanns några kommunala tjänstemän.

3. I samband med den kommunala verksamhetens våldsamma expansion, har dessa verksamheter kommit att allt oftare stöta samman, när det gäller behandlingen av enskilda och familjer och ett behov av samordning eller integration mellan skilda verksamheter har uppstått. Därmed har också frågan aktualiserats, om inte organisationen av förtroendevalda (politikerorganisationen) kan skiljas från verksamheten på så sätt att politikerorganisationen svarar för flera verksamhetsgrenar och alltså får ett ansvar för samordning och integration dem emellan. Det är här som kommundels- eller stadsdelsnämnderna kommer in i bilden: de står för både decentralisering och integration.

4. Storstadsområdena kännetecknas främst av den väldiga spännvidden inom området; där finns både många högutbildade och många med bristfällig utbildning, många höginkomsttagare och många socialhjälpsmottagare etc. Stockholm, Göteborg och Malmö skiljer sig åt på det viset att i Stockholmsregionen finns några verkliga toppar men också de värsta sociala problemområdena utanför Stockholms stad, medan i Göteborg och i Malmö de största problemområdena ingår i staden.

5. Homogenitet - heterogenitet. Den stora kommunblocksreformen innefattade en medveten strävan att blanda kommuner av olika typ, dvs. öka heterogeniteten i kommunstrukturen. En stadsdelsreform leder naturligen till en ökad homogenitet inom stadsdelarna, eftersom nybyggnation och flyttningsmönster brukar resultera i uppkomsten av från socioekonomisk synpunkt relativt homogena områden. När det gäller att tillgodose det överordnade demokratimålet i ett representativt system, "folkviljans förverkligande", förefaller detta vara lättare ju mer homogen befolkningen är, liksom det också bör vara lättare att utforma en policy för att hantera gemensamma problem. Samtidigt kan ju en homogenisering också beskrivas som en segregering och koncentrationen av olika resurssvaga grupper till ett område kan tänkas få en negativ effekt som förvärrar problemen.

6. Centrum - delarna. Vid en decentralisering är det ju fråga om att flytta ut vissa beslutsfunktioner från centrum till delarna. Den centrala staden behåller i detta fall den väsentliga rätten att göra den grundläggande fördelningen av resurser mellan stadsdelarna (bestämmer hur stora deras "påsar" skall vara). Mellan fristående kommuner som i Stockholmsregionen sker denna fördelning på nationell nivå (där t.ex. glesbygdskommuner i övre Norrland tävlar med invandrartäta kommuner i Stockholmstrakten), medan utjämningen i Göteborg sker inom staden. Övervägande skäl synes tala för att en regional utjämning blir mer rationell än en utjämning på det nationella planet.

Särskilda erfarenheter

1. Information. Stadsdelsorganisationen är ostridigt bättre än traditionell kommunal organisation ägnad att belysa förhållandena och utvecklingen med avseende på t.ex. segregationstendenser, eftersom stadsdelarna har en närmare anknytning till olika typer av bostadsområden. Det tar emellertid tid för förvaltningarna att producera ny och jämförbar statistik och det tar också tid för massmedierna att lära sig utnyttja den nya organisationens möjligheter. Att jämföra förhållandena inom olika stadsdelar inom samma större enhet ger också unika

förutsättningar för att utvärdera effekten av de åtgärder stadsdelarna vidtar för att lösa olika problem.

2. Politikerrollen. Politikerna blir genom stadsdelsorganisationen lokalrepresentanter och identifierar sig i första hand med stadsdelen; presidieledamöterna brukar dock starkare betona hänsynen till staden som helhet. Stadsdelspolitikernas styrka - i förhållande till tjänstemännen - ligger just i denna lokala förankring. I Göteborg bor 85 procent av stadsdelspolitikerna i stadsdelen, trots att formellt bostadsband saknas, medan för tjänstemännen gäller motsatsen, dvs. endast ca 15 procent av dem brukar bo i stadsdelen. Politikerna har alltså en egen erfarenhet av stadsdelens förhållanden som de kan stödja sig på. Denna erfarenhet tycks främst grunda sig på själva boendet och de dagliga erfarenheterna och den informella kontakten med medborgarna. Tjänstemännen har observerat denna nya politikerroll och försöker ibland antecipiera politikernas reaktion genom att själva bättre informera sig om lokala opinioner.

Stadsdelsnämnderna täcker ju ett flertal kommunala verksamhetsområden. Stadsdelspolitikerna blir därför allmänpolitiker och inte sektorspolitiker; något större utrymme för specialisering inom stadsdelsnämnderna finns inte, med utantag för det sociala området där bland annat sekretessreglerna har nödvändiggjort införandet av ett socialutskott inom respektive nämnd. De flesta politiker men dock inte alla, tycks föredra rollen som allmänpolitiker och uppfattar den som mer naturlig och mer stimulerande än rollen som sektorspolitiker: det är tjänstemännen som skall vara specialister och politikerna står för allmän samhällssyn och lokal opinion.

Den nya politikerorganisationen synes alltså vara mer lämpad än den traditionella för att hantera problem inom olika delar av storstaden.

Tjänsteorganisationen och tjänstemännen. Tjänsteorganisationen har följt den politiska organisationen så att på de områden stadsdelsnämnderna svarar för har den gamla centrala förvaltningen ersatts av stadsdelsförvaltningar. Organisationen på

fältet är i huvudsak oförändrad, även om i Göteborg som i många andra kommuner "resultatenheter" fått en mer självständig ställning. Omorganisationen gäller främst chefsnivå och stabsnivå, där stadsdelschefen med sina medhjälpare bildar kärnan. Mellanchefsnivån, är organiserad på olika sätt. I vissa stadsdelar finns en områdesuppdelning med områdeschefer, i andra har man genomfört en funktionell uppdelning och i åter andra förekommer blandformer.

Vad beträffar samordning och integration mellan olika verksamheter är man på chefsnivå övervägande nöjd med vad som skett. Bland de anställda på fältet är det bara en fjärdedel som anser att det skett en ökad samverkan, medan hälften svarar "knappast" eller "inte alls". Till en del kan kanske skillnaderna förklaras av att det varit lättast att åstadkomma samordning på övergripande områden som lokaler och organisation, medan de olika verksamheternas speciella "kulturer" eller ideologier har skapat svårigheter för samarbetet på verksamhetsnivå. Politikerna rapporterar om att de observerat påtagliga problem här.

Några problem med stadsdelsnämnderna

1. Specialisering - kompetens. När man delar upp en större förvaltning, får det givetvis konsekvenser för den professionella kompetensen. I den centrala skolförvaltningen finns det exempelvis större utrymme för att anställa specialister än i en lokal stadsdelsförvaltning. Man kan genom att t.ex. låna in experter klara av vissa av dessa problem, men här finns klagomål bl.a. på bristande pedagogisk expertis.

2. Revirtänkande eller bypolitik. När man söker utforma "lokala lösningar" stimulerar man såväl bland medborgare som tjänstemän, uppkomsten av en "vi"-känsla som med naturnödvändighet också får en baksida, "de andra". Ju mer framgångrik man är när det gäller att skapa en lokal gemenskap desto större blir riskerna. Här kan man knapppast göra annat än att söka begränsa farorna för skadligt revirtänkande.

3. Kritik mot decentralisering. I några yttranden till Storstadskommittén framförs kritik mot stadsdelsnämnderna från centrala myndigheter och organisationer. Denna typ av kritik är begriplig, eftersom decentralisering alltid innebär att centrala instanser får svårare att påverka eller kontrollera vad lokala aktörer företar sig. I Göteborg har man i detta fall fått att göra med 21 aktörer i stället för en. Vad de centrala instanserna kan göra är eventuellt att själva decentralisera sin verksamhet, som t. ex. facket delvis gjort. Den negativa reaktionen är alltså begriplig men bör bedömas efter vad den är ett uttryck för.

Några personliga synpunkter på Storstadskommitténs uppdrag

Stadsdelsorganisationen i storstäderna bör underlätta kommitténs strävanden. Samtidigt utgör det ett påtagligt problem att denna organisation hittills bara är genomförd i Göteborg och att det kommer att ta tid innan motsvarande organisation i Stockholm och Malmö har funnit sin definitiva form.

Det måste dock vara naturligt att kommitténs försöksverksamhet knyter an till stadsdelsorganisationen och därvid i första hand till den politiska organisationen som ju också snabbast kan börja fungera.

Behovet av samordning och samverkan sträcker sig enligt direktiven utöver den kommunala kompetensens område. Detta är givetvis en komplikation, men jag är tveksam om det verkligen kan vara lämpligt att, för lösningen av de speciella problem kommittén har att uppmärksamma, introducera en ny politikerorganisation; de lokala politikerna skall ha en så långt möjligt klar ansvarsrelation till medborgarna. Jag tror alltså att stadsdelsnämnderna räcker som politisk organisation. När det gäller överförande eller gemensamt bruk av ekonomiska och personella resurser mellan olika huvudmän, så borde man pröva om inte en lösning genom tidsbegränsade kontrakt kan uppnås.

Vad tjänsteorganisationen beträffar bör befintliga professionella "kulturer" inte bara betraktas som hinder för utvecklingen. De representerar i sig ett värde som grundval för tjänstemännens

kompetens. Det gäller alltså att finna samarbetsformer som inte onödigt skadar den professionella kulturen.

Genom verksamhet i arbetsförmedling och försäkringskassa byggs givetvis upp en yrkesskicklighet. Man kan emellertid ifrågasätta om det här är tal om professionalism i den mer kvalificerade mening som man numer brukar använda och där en fristående specialinriktad yrkesubildning utgör en väsentlig ingrediens. För en mer grundläggande omorganisation av arbetsförmedling och försäkringskasseverksamhet är kanske kommitténs uppdrag för smalt. Genom tidsbegränsade särlösningar kan emellertid en öppning ske mot mer långtgående reformer.

Statens offentliga utredningar 1995

Kronologisk förteckning

1. Ett renodlat näringsförbud. N.
2. Arbetsföretag - En ny möjlighet för arbetslösa. A.
3. Grön diesel - miljö- och hälsorisker. Fi.
4. Långtidsutredningen 1995. Fi.
5. Vårdens svåra val.
   Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. S.
6. Muskövarvets framtid. Fö.
7. Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. A.
8. Pensionsrättigheter och bodelning. Ju.
9. Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. Fi.
10. Översyn av skattebrottslagen. Fi.
11. Nya konsumentregler. Ju.
12. Mervärdesskatt - Nya tidpunkter för redovisning och betalning. Fi.
13. Analys av Försvarsmaktens ekonomi. Fö.
14. Ny Elmarknad + Bilagedel. N.
15. Könshandeln. S.
16. Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. S.
17. Homosexuell prostitution. S.
18. Konst i offentlig miljö. Ku.
19. Ett säkrare samhälle. Fö.
20. Utan el stannar Sverige. Fö.
21. Staden på vatten utan vatten. Fö.
22. Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. Fö.
23. Brist på elektronikkomponenter. Fö.
24. Gasmoln lamslår Uppsala. Fö.
25. Samordnad och integrerad tågtrafik på Arlandabanan och i Mälardalsregionen. K.
26. Underhållsbidrag och bidragsförskott, Del A och Del B. S.
27. Regional framtid + bilagor. C.
28. Lagen om vissa internationella sanktioner - en översyn. UD.
29. Civilt bruk av försvarets resurser - regelverken, erfarenheter, helikoptrar. Fö.
30. Alkylat och Miljöklassning av bensin. M.
31. Ett vidareutvecklat miljöklassystem i EU. M.
32. IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet. Förslag till nya samverkansformer. Ju.
33. Ersättning för ideell skada vid personskada. Ju.
34. Kompetens för strukturomvandling. A.
35. Avgifter inom handikappområdet. S.
36. Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning. Fi.
37. Vårt dagliga blad - stöd till svensk dagspress. Ku.
38. Yrkeshögskolan - Kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning. U.
39. Some reflections on Swedish Labour Market Policy. A.
    Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik. A.
40. Älvsäkerhet. K.
41. Allmän behörighet för högskolestudier. U.
42. Framtidsanpassad Gotlandstrafik. K.
43. Sambandet Redovisning - Beskattning. Ju.
44. Aktiebolagets organisation. Ju.
45. Grundvattenskydd. M.
46. Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen. A.
47. Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen. Ju.
48. EG-anpassade körkortsregler. K.
49. Prognoser över statens inkomster och utgifter. Fi.
50. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995. M.
51. Elförsörjning i ofred. N.
52. Godtrosförvärv av stöldgods? Ju.
53. Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen. Fö.
54. Fastighetsbildning - en gemensam uppgift för stat och kommun. M.
55. Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden. A.
56. Förmåner och sanktioner - utgifter för administration. Fi.
57. Förslag om ett internationellt flygsäkerhetsuniversitet i Norrköping-Linköping. U.
58. Kompetens och kunskapsutveckling - om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten. S.
59. Ohälsoförsäkring och samhällsekonomi - olika aspekter på modeller, finansiering och incitament. S.
60. Kvinnofrid. Del A+B. S.
61. Myndighetsutövning vid medborgarkontor. C.
62. Ett renat Skåne. M.
63. Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella föreningar. Fi.
64. Klimatförändringar i trafikpolitiken. K.
65. Näringslivets tvistlösning. Ju.
66. Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning. Ju.
67. Naturgrusskatt, m.m. Fi.
68. IT-kommissionens arbetsprogram 1995-96. SB.
69. Betaltjänster. Fi.
70. Allmänna kommunikationer - för alla? K.
71. Behörighet och Urval. Förslag till nya regler för antagning till Universitet och högskolor. U.
72. Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp. Kartläggning, analys och förslag. Fö.
73. Ett aktiebolag för service till universitet och högskolor m.m. U.
74. Lägenhetsdata. Fi.
75. Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv. A.
76. Arbete till invandrare. A.

Statens offentliga utredningar 1995

Kronologisk förteckning

77. Röster om EU:s regeringskonferens
- hearing med organisationsföreträdare, debattörer och forskare. UD.
78. Den svenska rymdverksamheten. N.
79. Vårdnad, boende och umgänge. JU.
80. EU om regeringskonferensen 1996
- institutionernas rapporter
- synpunkter i övriga medlemsländer. UD.
81. Ny rättshjälpslag och andra bestämmelser om rättsligt bistånd. Ju.
82. Finansieringslösningar för Göteborgs- och Dennisöverenskommelserna. K.
83. EU-kandidater - 12 länder som kan bli EU:s nya medlemmar. UD.
84. Kulturpolitikens inriktning. Ku.
84. Kulturpolitikens inriktning - i korthet. Ku.
85. Tjugo års kulturpolitik 1974-1994. Ku.
86. Dokumentation och socialtjänstregister. S.
87. Försäkringsrörelse i förändring 3. Fi.
88. Den brukade mångfalden. Del 1+2. Jo.
89. Svenskar i EU-tjänst. Fi.
90. Kärnavfall och Miljö. M.
91. Ett reformerat straffsystem. Del I-III. Ju.
92. EG:s arbetstidsdirektiv och dess konsekvenser för det svenska regelsystemet. A.
93. Omprövning av statliga åtaganden. Fi.
94. Personalavveckling, utbildning och beskattning. Fi.
95. Hälsodataregister - Vårdregister. S.
96. Jordens klimat förändras. En analys av hotbild och globala åtgärdsstrategier. M.
97. Miljöklassning av snöskotrar. M.
98. 1990-talets bostadsmarknad
- en första utvärdering. N.
99. SMHI:s verksamhetsform? K.
100. Hållbar utveckling i landets fjällområden. M.
101. Ett utvidgat EU - möjligheter och problem. Sammanfattning av en hearing i augusti 1995. UD.
102. Medborgarnas EU - frihet och säkerhet? Frågor om unionens tredje pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
103. Föräldrar i självförvaltande skolor. U.
104. Skattereformen 1990-1991. En utvärdering. Fi.
105. Konkurrens i balans. Åtgärder för ökad konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning m.m. N.
106. Rapporteringsskyldighet för revisorer i finansiella företag. Fi.
107. Avbytarverksamhetens organisation och finansiering. Jo.
108. Ny ellag. N.
109. Likvärdig utbildning på lika villkor. U.
110. Viljan att veta och viljan att förstå - Kön, makt och den kvinnovetenskapliga utmaningen i högre utbildning. U.
111. Omvärld, säkerhet, försvar. Frågor om EU:s andra pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
112. Svensk sjöfart - näring för framtiden. + Bilagor. K.
113. Fristående gymnasieskolor. U.
114. Indirekt tobaksreklam. S.
115. Ny lag om europeiska företagsråd. A.
116. Jämställdhet ett mål i utvecklingssamarbetet. UD.
117. Jordbruk och konkurrens - jordbrukets ställning i svensk och europeisk konkurrensrätt. Jo.
118. Totalförsvarspliktiga m 95. En utvärdering av de totalförsvarspliktigas medinflytande och av deras sociala och ekonomiska situation under grundutbildningen. Fö.
119. Ändringar i hyresförhandlingslagen. Hyresgästinflytande vid ombyggnad m.m. Ju.
120. TV och utbildning. U.
121. Riksdagen, regeringen och forskningen. U.
122. Reform på recept. S.
123. Subsidiaritetsprincipen i EU. UD.
124. Ett reformerat hovrättsförfarande. Ju.
125. Finansiell verksamhet i kris och krig. Fi.
126. Kostnader för den statliga assistansersättningen. S.
127. Framtida central Europainformation. UD.
128. Kulturegendomar och kulturföremål. KU.
129. En styrande krigsorganisation. Om avsikterna med LEMO-reformen. FÖ.
130. Sverige i EU - makt, öppenhet, kontroll. Sammanfattning av ett seminarium i september 1995. UD.
131. Enklare och effektivare. Om EU:s komplexitet och maktbalanser. UD.
132. Utvidgning och samspel. EU:s östintegration ur historiskt och ekonomiskt perspektiv. Förhållandet småstat - stormakt : svenskt identitetsbyte. UD.
133. Bostadsbidragen
- effektivare inkomstprövning
- besparingar. S.
134. Verklig ledning - obegränsad skattskyldighet för juridiska personer? Fi.
135. Ubåtsfrågan 1981-1994. Fö.
136. Rättsväsendets resultat - så kan det redovisas. Ett förslag till modell för en samlad resultatredovisning. Ju.

Statens offentliga utredningar 1995

Kronologisk förteckning

137. Kapitalförluster och organisationskostnader vid beskattningen. Fi.
138. Departementskontoret – statsrådsarbete utanför regeringskansliet. SB.
139. Omställning av energisystemet. N.
140. Omställning av energisystemet. Underlagsbilagor, del 1-4. N.
141. Folkbildning och vuxenstudier. Rekrytering, Omfattning, Erfarenheter. U.
142. Att röja hinder för Samverkan • Egenmakt • Arbetslinjen. S.

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

IT-kommissionens arbetsprogram 1995-96. [68]
Departementskontoret - statsrådsarbete utanför regeringskansliet. [138]

Justitiedepartementet

Pensionsrättigheter och bodelning. [8]
Nya konsumentregler. [11]
IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet. Förslag till nya samverkansformer. [32]
Ersättning för ideell skada vid personskada. [33]
Sambandet Redovisning - Beskattning. [43]
Aktiebolagets organisation. [44]
Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen. [47]
Godtrosförvärv av stöldgods? [52]
Näringslivets tvistlösning. [65]
Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning. [66]
Vårdnad, boende och umgänge.[79]
Ny rättshjälpslag och andra bestämmelser om rättsligt bistånd. [81]
Ett reformerat straffsystem. Del I-III. [91]
Ändringar i hyresförhandlingslagen. Hyresgästinflytande vid ombyggnad m.m. [119]
Ett reformerat hovrättsförfarande. [124]
Rättsväsendets resultat - så kan det redovisas. Ett förslag till modell för en samlad resultatredovisning. [136]

Utrikesdepartementet

Lagen om vissa internationella sanktioner - en översyn. [28]
Röster om EU:s regeringskonferens - hearing med organisationsföreträdare, debattörer och forskare. [77]
EU om regeringskonferensen 1996 - institutionernas rapporter - synpunkter i övriga medlemsländer. [80]
EU-kandidater - 12 länder som kan bli EU:s nya medlemmar. [83]
Ett utvidgat EU - möjligheter och problem. Sammanfattning av en hearing i augusti 1995. [101]
Medborgarnas EU - frihet och säkerhet? Frågor om unionens tredje pelare inför regeringskonferensen 1996. [102]
Omvärld, säkerhet, försvar. Frågor om EU:s andra pelare inför regeringskonferensen 1996. [111]
Jämställdhet ett mål i utvecklingssamarbetet. [116]
Subsidiaritetsprincipen i EU. [123]
Framtida central Europainformation. [127]
Sverige i EU - makt, öppenhet, kontroll. Sammanfattning av ett seminarium i september 1995. [130]
Enklare och effektivare. Om EU:s komplexitet och maktbalanser. [131]
Utvidgning och samspel. EU:s östintegration ur historiskt och ekonomiskt perspektiv. Förhållandet småstat - stormakt : svenskt identitetsbyte. [132]

Försvarsdepartementet

Muskövarvets framtid. [6]
Analys av Försvarsmaktens ekonomi. [13]
Ett säkrare samhälle. [19]
Utan el stannar Sverige. [20]
Staden på vatten utan vatten. [21]
Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. [22]
Brist på elektronikkomponenter. [23]
Gasmoln lamslår Uppsala. [24]
Civilt bruk av försvarets resurser - regelverken, erfarenheter, helikoptrar. [29]
Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen. [53]
Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp. Kartläggning, analys och förslag. [72]
Totalförsvarspliktiga m 95. En utvärdering av de totalförsvarspliktigas medinflytande och av deras sociala och ekonomiska situation under grundutbildningen. [118]
En styrande krigsorganisation. Om avsikterna med LEMO-reformen. [129]
Ubåtsfrågan 1981-1994. [135]

Socialdepartementet

Vårdens svåra val. Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. [5]
Könshandeln. [15]
Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. [16]
Homosexuell prostitution. [17]
Underhållsbidrag och bidragsförskott, Del A och Del B. [26]
Avgifter inom handikappområdet. [35]
Kompetens och kunskapsutveckling - om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten. [58]
Ohälsoförsäkring och samhällsekonomi - olika aspekter på modeller, finansiering och incitament. [59]
Kvinnofrid. Del A+B. [60]
Dokumentation och socialtjänstregister. [86]
Hälsodataregister - Vårdregister. [95]
Indirekt tobaksreklam. [114]

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Kulturdepartementet

Konst i offentlig miljö. [18]
Vårt dagliga blad - Pstöd till svensk dagspress.[37]
Kulturpolitikens inriktning. [84]
Kulturpolitikens inriktning - i korthet. [84]
Tjugo års kulturpolitik 1974-1994. [85]
Kulturegendomar och kulturföremål. [128]

Näringsdepartementet

Ett renodlat näringsförbud. [1]
Ny Elmarknad + Bilagedel. [14]
Elförsörjning i ofred. [51]
Den svenska Rymdverksamheten. [78]
1990-talets bostadsmarknad
- en första utvärdering. [98]
Konkurrens i balans. Åtgärder för ökad konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning m. m. [105]
Ny ellag. [108]
Omställning av energisystemet. [139]
Omställning av energisystemet.
Underlagsbilagor, del 1-4. [140]

Civildepartementet

Regional framtid + bilagor. [27]
Myndighetsutövning vid medborgarkontor. [61]

Miljödepartementet

Alkylat och Miljöklassning av bensin. [30]
Ett vidareutvecklat miljöklassystem i EU. [31]
Grundvattenskydd. [45]
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995. [50]
Fastighetsbildning - en gemensam uppgift för stat och kommun. [54]
Ett renat Skåne. [62]
Kärnavfall och Miljö. [90]
Jordens klimat förändras. En analys av hotbild och globala åtgärdsstrategier. [96]
Miljöklassning av snöskotrar. [97]
Hållbar utveckling i landets fjällområden. [100]