

**Efterfrågas: mer tillit och tydligare uppdrag  
– om samverkan mellan kommunerna och landstinget  
i Gävleborg**

Karin Tillberg Mattsson

X-FOKUS FORSKNINGSRAPPORT 2007:1

**X-Fokus**

Gävleborgs kommuner och landsting

Box 834

801 30 Gävle

Grafisk form och omslag: Elisabeth Lek Form & Design

ISSN nr 1651-2146

## Förord

I denna rapport presenteras resultaten från en studie om samverkan mellan kommuner och landsting inom folkhälsa, vård och omsorg i Gävleborgs län. Syftet har varit att få kunskap om ledande politikers och tjänstemäns uppfattningar om samverkan och om vilka hindren och möjligheterna för en väl fungerande samverkan är.

Bakgrunden till studien är att arbetet med Nationella handlingsplanen för utveckling av hälso- och sjukvården (NHPL) har pågått i länet i drygt sex år. En viktig intention med planen har varit att få till stånd en bättre samverkan mellan kommuner och landsting. I början av NHPL-processen genomförde Anita Hallgren vid FoU-Forum, Landstinget Gävleborg, en kvalitativ intervjustudie med ledande politiker och tjänstemän i länet om deras syn på samverkan. Resultaten från hennes studie ligger till grund för utformningen av den här presenterade enkätundersökningen, som genomfördes 2006.

Arbetet med studien har bedrivits inom ramen för det av Socialstyrelsen finansierade NÄX-projektet (Närvård Äldre X-län), i vilket X-Fokus samarbetar med FoU-Forum vid Landstinget Gävleborg och Högskolan i Gävle.

Flera personer har på olika sätt bidragit till rapporten. Lawrence Teeland vid FoU-Forum, Landstinget Gävleborg, har varit delaktig i planeringen av studien och utformningen av enkätformuläret. Han har också bistått med värdefull hjälp i analysarbetet och gett konstruktiva synpunkter på rapporten. Annika Almqvist vid X-Fokus samt Inga Michaeli vid Dalarnas Forskningsråd har läst och kommenterat rapporten. Åsa Sundström vid X-Fokus har finslipat figurerna och redigerat rapporten. Ett varmt tack riktas till er alla, liksom till de politiker och tjänstemän som tog sig tid att svara på enkäten!

Gävle i januari 2007

Karin Tillberg Mattsson  
forskningsledare, X-Fokus

## **Innehåll**

Inledning och syfte .....	5
Metod och svarsfördelning .....	6
Samverkan av i dag .....	7
Varför är samverkan viktig? .....	9
Förutsättningar för samverkan .....	10
Hinder eller möjligheter för samverkan .....	11
Vägar till förbättrad samverkan .....	13
Sammanfattande slutsatser och reflektioner .....	14
Referenser .....	16
Bilaga: Enkät om samverkan kommun - landsting .....	17

## Inledning och syfte

Samverkan och samarbete inom folkhälsa, vård och omsorg beskrivs oftast som något positivt och eftersträvänsvärt. Enskilda yrkeskompetenser räcker inte till för att hjälpa människor med sammansatta problem, utan samverkan över professions- och organisationsgränserna behövs. De båda organisationerna kommun respektive landsting präglas dock av olika professioner, lagstiftning och tradition. Att få aktörer från dessa båda att samverka kan vara både resurskrävande och svårt.<sup>1</sup> Vilken bild ger ledande politiker och tjänstemän av samverkan inom närvården i Gävleborgs län i dag?

År 2002 genomförde Anita Hallgren vid Fou-Forum, Landstinget Gävleborg, en kvalitativ intervjustudie med 32 ledande politiker och tjänstemän inom landstinget och kommunerna i länet.<sup>2</sup> Innan dess hade arbetet med Nationella handlingsplanen för utveckling av hälso- och sjukvården (NHPL) pågått i drygt två år. En mängd arbetsgrupper med representanter från kommuner och landsting på verksamhetsnivå hade arbetat fram förslag på hur verksamheterna skulle kunna utvecklas för att få till stånd en bättre samverkan och därmed leva upp till intentionerna i NHPL. Men arbetsgrupperna var ense om att för att åstadkomma en fungerande samverkan på basnivå måste en tydlig ansvarsfördelning och gemensamma spelregler först klargöras på en *högre* nivå. Därför koncentrerade sig Hallgrens studie på ledande politiker och tjänstemän och deras syn på förutsättningar och hinder för en fungerande samverkan.

Resultaten av Hallgrens studie gav en mångfacetterad bild av möjligheterna till en fungerande samverkan. En gemensam värdegrund, eller åtminstone kunskap om och respekt för samverkanspartners värdegrund, ansågs vara en viktig förutsättning som ofta saknas. Vidare såg man brister i förmågan att se helhetsbilden, det vill säga inte bara den egna patientgruppens eller verksamhetens behov, som ett hinder i samverkansprocessen.

Bland organisatoriska förutsättningar som kan bli hinder i samverkansprocessen lyftes bland annat fram det dubbla huvudmannaskapet, det delegerade budgetansvaret, skillnader i lagstiftning som styr kommunens respektive landstingets verksamhet samt skillnader i kultur. Intervjupersonerna pekade vidare på att goda exempel på samverkansprojekt som genomförts ofta inte sprids. Orsakerna kan vara brist på tid, men även mer svårfångade fenomen som ”Jantelagen”. Det finns även exempel på lyckade samverkansprojekt som avfärdats med att de drivits av eldsjälar och därmed inte är möjliga som ordinarie arbetssätt.

Under de fyra år som gått sedan studien gjordes har NHPL-arbetet fortskridit i form av olika samverkansprojekt på verksamhetsnivå. På ledningsnivå har samverkan tagit fastare former inom ramen för Närvård X. År 2005 bildades dels en politisk samordningsgrupp för närvårdsutvecklingen i Gävleborgs län, dels en samordningsgrupp på tjänstemannanivå.

Den här presenterade enkätstudien, som genomfördes under april-juni 2006, följer upp Hallgrens intervjustudie från år 2002. ***Det första syftet är att få kunskap om hur ledande politiker och tjänstemän ser på samverkan kommun – landsting inom närvården i dag. Det andra syftet är att studera hur förutsättningarna för samverkan har förändrats sedan år 2002.***

---

<sup>1</sup> Hjortsjö, Maria (2005:3-4); Michaeli, Inga (2003); Michaeli, Inga (2006)

<sup>2</sup> Hallgren, Anita (2003)

## Metod och svarsfördelning

Den år 2002 genomförda kvalitativa intervjustudiens öppna form gav nyanserad information om vilka förutsättningarna och hindren för en fungerande samverkan landsting – kommun är. Inför föreliggande enkätstudie användes denna kunskap för att formulera så relevanta frågor och svarsalternativ som möjligt. Enkätens frågor (se bilaga) med låsta svarsalternativ har givit kunskap om hur de svarande *bedömer* på förhand definierade hinder och förutsättningar för en fungerande samverkan idag. Enkäten innehöll även några öppna frågor om hur man anser att samverkan fungerar, eventuellt har förändrats under senare år och eventuellt kan förbättras.

Enkätstudien gav gentemot intervjustudien möjlighet att vidga antalet respondenter och göra urvalet mer systematiskt. Den grupp svarande som deltog redan för fyra år sedan (32 personer) kompletterades, så att på kommunsidan samtliga av länets socialchefer samt socialnämndsordförande kom att ingå i urvalet. På landstingssidan vidgades urvalet till att omfatta samtliga landstings- och oppositionsråd samt ordförandena i samverkansråden. Vidare ingick ledande tjänstemän från landstingets ledningskontor, sjukhus- och primärvårdsdirektörer samt ett antal utlottade verksamhetschefer från sluten- och primärvården. De som intervjuades för fyra år sedan ingick i urvalet igen ifall de ännu var verksamma inom organisationen. Detta gällde även om de till exempel inte längre var nämndsordförande men väl aktiv politiker. Totalt kom urvalet för enkätstudien att utgöras av 80 personer, varav 65 svarade, vilket ger en svarsfrekvens på 81 procent.<sup>3</sup> Av de 65 svarande deltog 21 redan i intervjustudien för fyra år sedan. De svarande fördelar sig enligt följande:

- 18 kommunala tjänstemän (till största del chefer för socialförvaltningar)<sup>4</sup>
- 6 tjänstemän från landstingsledningen
- 15 tjänstemän från landstingets verksamhetsnivå (direktörer och verksamhetschefer från sluten- samt primärvård)
- 7 politiker verksamma i såväl kommun som landsting
- 13 kommunpolitiker (till största del ordförande i socialnämnder eller motsvarande)
- 6 landstingspolitiker

Skillnaderna i svarsfrekvens mellan de olika urvalsgrupperna är små. Den relativt höga svarsfrekvensen kan tyda på att frågan om samverkan upplevs som viktig från båda organisationers håll och på såväl politiker- som tjänstemannanivå.

I nio av länets tio kommuner har minst en kommuntjänsteman och en kommunpolitiker svarat på enkäten. I en kommun har ingen kommunpolitiker svarat.

Drygt 40 procent av de svarande har erfarenhet från såväl kommun- som landstingssektorn. De flesta är mellan 50 och 60 år gamla.

Eftersom antalet respondenter är större än vid intervjustudien för fyra år sedan, har det varit möjligt att dela in de svarande i olika kategorier och göra jämförelser av synen på samverkan. En stor del av de hinder för samverkan som framkom i Hallgrens studie handlade om grundläggande skillnader mellan landsting och kommun, exempelvis i synsätt på patienten/kunden. Därför är det intressant att se om det också finns skillnader i den bild som ges av samverkan i dag mellan personer som är verksamma i de båda organisationerna. Hur

---

<sup>3</sup> Ytterligare två svar inkom långt senare, när den kvantitativa analysen redan gjorts. Dessa är enbart med i analysen av de öppna enkätfrågorna.

<sup>4</sup> En av dessa har angivit såväl kommun som landsting som verksamhetsfält.

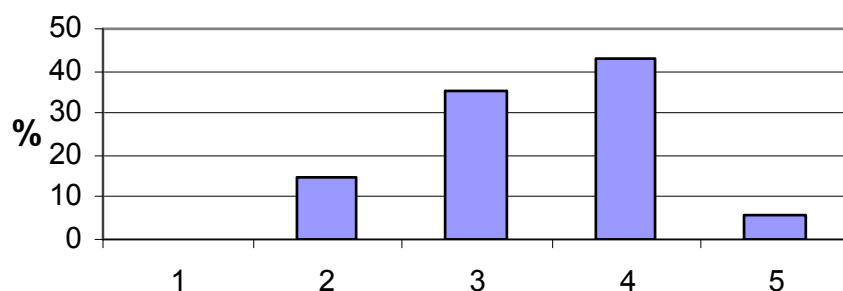
bedömer verksamma i kommuner (kallas ”kommunfolk”; 30 personer) respektive landsting (kallas ”landstingsfolk”; 27 personer)<sup>5</sup> hindren och möjligheterna för samverkan i dag?

Det är också möjligt att skillnader i synen på samverkan finns mellan politiker och tjänstemän, oavsett om man är verksam inom landstinget eller en kommun. Därför görs i analysen jämförelser även mellan dessa (39 tjänstemän och 26 politiker). Dessutom jämförs svaren från de 34 kvinnorna och 31 männen.<sup>6</sup> Slutligen jämförs också de båda landskapen inom länet, det vill säga ”gästrikarnas” respektive ”hälsingarnas” svar.<sup>7</sup>

## Samverkan av i dag

De svarande tillfrågades hur väl eller dåligt de anser att samverkan mellan landsting och kommun fungerar i dag (Figur 1).

**Figur 1. Hur väl/dåligt fungerar samverkan i dag?** (1 = mycket dåligt, 5 = mycket bra)



Resultaten visar att majoriteten ger åtminstone ett ganska gott betyg åt samverkan. Medelvärde på en skala 1 till 5 hamnar på 3,4. Medelvärdena skiljer sig mycket litet åt mellan de olika kategorierna av svarande. De som är verksamma inom Gästrikland tycks dock i genomsnitt ha en något mer positiv syn på hur samverkan fungerar i dag än de som har Hälsingland eller hela länet som sitt verksamhetsfält. Vidare ger politikergruppen samverkan av i dag ett något mer positivt betyg än vad tjänstemännen gör.

Hur anser då ledande tjänstemän och politiker i länet att samverkan mellan kommun och landsting har förändrats jämfört med några år sedan? En majoritet menar att samverkan fungerar bättre i dag än för några år sedan (Figur 2 på nästa sida).

På denna fråga finns lite tydligare skillnader mellan några av kategorierna av svarande. Den stora skiljelinjen går dock inte mellan verksamma i kommun respektive i landsting, utan mellan politiker- och tjänstemannagruppen. Den kategori som utmärker sig genom att se klart mest positivt på utvecklingen under senare år är politikerna. Hela 80 procent anser att

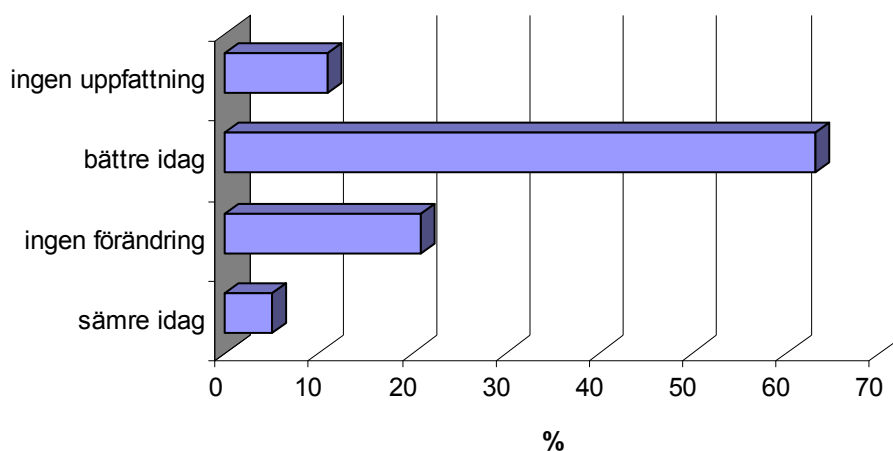
<sup>5</sup> Åtta personer, varav sju politiker och en tjänsteman är verksamma i såväl kommun som landsting och exkluderas vid denna jämförelse.

<sup>6</sup> Av kvinnorna är de flesta (24 stycken) tjänstemän och tio politiker. Bland männen är cirka hälften tjänstemän (15) och hälften politiker (16).

<sup>7</sup> Gästrikarna, d v s verksamma i del av eller hela Gästrikland utgörs av 21 personer; hälsingarna, d v s verksamma i del av eller hela Hälsingland är 22 personer och Gävleborgarna, verksamma i hela länet, är 22 personer. Av Gävleborgarna kombinerar sju sin länsövergripande verksamhet med verksamhet i en viss kommun (t ex som såväl landstings- som kommunpolitiker).

samverkan mellan kommun och landsting förbättrats, att jämföra med 51 procent av tjänstemännen.

**Figur 2. Har samverkan förändrats jämfört med för några år sedan?**



Bland hälsingarna anser en något mindre andel att samverkan har förbättrats under senare år än bland Gästrikarna och Gävleborgarna. Men å andra sidan finns ingen av de få svarande som anser att samverkan *försämrats* inom hälsingegruppen, utan av dem som har denna uppfattning är en verksam i hela länet och två i Gästrikland. Hälsingarna anser istället i högre grad än övriga att samverkan fungerar på samma sätt i dag som för några år sedan.

Bland dem som anser att samverkan förbättrats råder en ganska stor konsensus om *på vilka sätt* detta har skett, vilket framgår av svaren på en öppen enkätfråga. Oavsett om man är verksam i landsting eller kommun och är tjänsteman eller politiker så nämner man främst att det är samverkan i ”vardagen” som förbättrats i form av olika närvårdsprojekt och samverkansavtal.

”Man är mycket mer uppdaterad på varandras verkligheter och förutsättningar, men framför allt så har man mötts i den lokala verkligheten genom samverkan i NHPL-projekt och inom närvårdssatsningar (Centralt har det inte hänt så mycket verklig förändring)”

*Manlig landstingstjänsteman*

Flera nämner konkreta exempel, såsom Team Douglas, familjecentraler eller samverkan kring multisjuka äldre. Andra framhåller att dialogen mellan kommun och landsting blivit bättre och öppnare, att förståelsen för varandras ansvarsområden ökat liksom viljan till samverkan. Fler gemensamma rutiner finns i dag, t ex kring vårdplaneringen. Endast ett par nämner att samverkan på den *politiska* nivån förbättrats.

De tre svarande som anser att samverkan *försämrats* under senare år framhåller ekonomiska åtstramningar på kommun- och landstingssidan, kortsiktighet och mer centralisering inom landstinget.

”Ett mera desperat landsting som saknar ekonomisk stabilitet. Kan man lita på ekonomiska uppgörelser? Kortsiktighet. Överlastning av ansvar på kommunerna. Utan att lagstiftning har ändrats. Kommunerna är i dag i ett klart underläge.”

*Manlig kommuntjänsteman*

## Varför är samverkan viktig?

I intervjuundersökningen från år 2002 framkom några skäl till varför samverkan mellan kommun och landsting är viktig. I den här presenterade enkätstudien ombads de svarande ange hur viktiga de anser att dessa skäl är i dag (på en skala mellan 1 och 5, där 1 betydde att skälet är helt oviktigt och 5 att det är mycket viktigt).

Skälen till samverkan som de svarande fick ta ställning till var:

- De allt kortare vårdtiderna på sjukhus
- Kraven på kostnadseffektivisering
- Det finns gråzoner mellan landstingets och kommunernas ansvarsområden
- Behov av samordnad personalrekrytering
- Det finns allt fler multisjuka patienter/kunder

Alla ovanstående skäl till att samverka, förutom ”Behov av samordnad personalrekrytering”, bedöms av en majoritet av de svarande vara *mycket* viktiga. Medelvärdena ligger runt 4,5. Behovet av samordnad personalrekrytering får däremot ett medelvärde på endast 3.

När det gäller skillnader och likheter mellan de olika kategorierna av svarande, visar det sig för det första att tjänstemän och politiker denna gång ger likartade svar. Endast en tydlig skillnad finns, och den gäller just det generellt sett lägst värderade skälet. För politikerna är behovet av samordnad personalrekrytering ett något viktigare skäl till samverkan än för tjänstemännen, en skillnad som är statistiskt signifikant.<sup>8</sup>

Även landstingsfolket respektive kommunfolket värderar skälen till att samverka likartat. En liten tendens finns till att landstingsfolket anser att de allt kortare vårdtiderna på sjukhus, liksom kraven på kostnadseffektivisering, är ännu viktigare skäl till att samverka än vad kommunfolket gör.

Skillnaderna mellan respondenter med olika geografiska verksamhetsområden är även de små, även om tendensen genomgående är att gästrikarna värderar skälen till samverkan ännu något högre än hälsingarna.

Intressant nog utgör könsskillnaden den tydligaste skillnaden mellan kategorierna av svarande. För kvinnorna är ”de allt kortare vårdtiderna på sjukhus”; ”gråzonerna mellan olika ansvarsområden” samt att ”det finns allt fler multisjuka patienter/kunder” ännu viktigare skäl till att samverka än för männen. För de båda senare skälen är skillnaden statistiskt signifikant.<sup>9</sup> Däremot värderar män och kvinnor ”kraven på kostnadseffektivisering” respektive ”behov av samordnad personalrekrytering” som skäl till samverkan ungefär likartat.

På den öppna frågan om eventuella övriga skäl till att samverka framhåller några att man kan effektivisera resursanvändningen genom mer samverkan.

”Om exempelvis både kommun och landsting lägger ihop sina pengar så är jag övertygad att man får ut mera och bättre för pengarna (1+1=3)”

*Kvinnlig kommunpolitiker*

---

<sup>8</sup> För  $p \leq 0,1$ .

<sup>9</sup> För  $p \leq 0,05$  i det första fallet och  $p \leq 0,1$  i det andra.

Andra framhåller brukarperspektivet:

”Ur befolknings/patientperspektivet. Det ska inte spela någon roll för patienten/brukaren vem som är huvudman, det viktiga är att vårdkedjan fungerar.”

*Kvinnlig landstingspolitiker*

Att särskilt i glesbygd den enskilda organisationen är alltför liten för att kunna säkerställa kompetenserna och samverkan därför blir nödvändig är ett annat skäl som nämns.

## Förutsättningar för samverkan

I intervjuundersökningen år 2002 framkom några grundläggande förutsättningar för att samverkan ska fungera bra. Utifrån dessa formulerades inför föreliggande enkätstudie ett antal påståenden:

- Det finns en ömsesidig tillit mellan de båda samverkansparterna landsting och kommun
- Landstinget och kommunen/kommunerna planerar gemensamt när det gäller större förändringar som påverkar dem båda
- De politiskt formulerade uppdragen till vården och omsorgen är tydliga
- Medarbetarna i landsting och kommun har tydliga direktiv att samarbeta över gränserna
- Det finns gott om schemalagd tid för gemensamma möten och utbildning kommun - landsting

Vilken bild ger ledande politiker och tjänstemän av dessa förutsättningar i dag? De svarande fick ange huruvida de ”instämmer helt”, ”instämmer delvis” eller ”inte instämmer alls” i påståendena ovan. Den största andelen svarande ”instämmer *delvis*” i alla påståenden utom det sista, i vilket de flesta inte instämmer alls. Få, endast 5 till 8 procent, instämmer *helt* i påståendena. Undantaget är påståendet om tydliga direktiv att samarbeta över gränserna, i vilket något fler, 20 procent, instämmer helt.

Vid en jämförelse mellan olika kategorier av svarande visar det sig för första gången delvis finnas en skillnad mellan landstings- respektive kommunfolk. De som är verksamma inom landstinget ger en mer negativ bild av två av förutsättningarna för samverkan. En större andel av landstingsfolket (46 procent) än av kommunfolket (26 procent) instämmer *inte alls* i påståendet att det finns tydliga politiskt formulerade uppdrag till vården och omsorgen. Även när det gäller frågan om det finns gott om schemalagd tid för gemensamma möten och utbildning, framstår landstingsfolket som mer negativt. 65 procent instämmer inte alls i påståendet, att jämföra med 39 procent bland kommunfolket.<sup>10</sup> När det gäller påståendena om ömsesidig tillit respektive gemensam planering inför förändringar ger dock landstings- och kommunfolket en samstämmig bild. I båda grupper instämmer majoriteten *delvis* i påståendena.

Svaren från dem med olika geografiska verksamhetsområden är relativt likartade. Dock finns en tendens till att gästrikarna är något mer positiva än hälsingarna, det vill säga i något högre grad anser att de grundläggande förutsättningarna för samverkan finns.

---

<sup>10</sup> Även om man ser till enbart tjänstemännen, kvarstår denna skillnad mellan landstings- och kommunfolk. Skillnaden förklaras alltså inte av den större andelen tjänstemän bland landstingsfolket.

Vid en jämförelse av hur tjänstemän respektive politiker värderar de grundläggande förutsättningarna för samverkan visar det sig, inte helt oväntat, att skillnaderna är ganska stora när det gäller synen på de politiskt formulerade uppdragen till vården och omsorgen. Fler av tjänstemännen (46 procent) än av politikerna (19 procent) instämmer *inte alls* i att de är tydliga. Även när det gäller tiden för gemensamma möten och utbildning är tjänstemännen mer negativa. Drygt 60 procent instämmer *inte alls* i att där är gott om den, mot drygt 30 procent av politikerna. Övriga förutsättningar för samverkan värderar tjänstemän och politiker likartat.

Ser man till manliga respektive kvinnliga svarande, visar det sig att skillnaderna är marginella när det gäller synen på tillit, gemensam planering inför förändringar och direktiven att samarbeta över gränserna. Däremot håller fler av kvinnorna (44 procent) än av männen (26 procent) *inte alls* med om att de politiskt formulerade uppdragen är tydliga. Denna skillnad förklaras inte av den större andelen tjänstemän bland kvinnorna, utan könsskillnaden finns även inom tjänstemannagruppen. Även när det gäller den avsatta tiden för gemensamma möten och utbildning ger kvinnorna en mer negativ bild. 62 procent instämmer inte alls i att där är gott om den, mot 35 procent av männen. Denna skillnad förklaras delvis av att fler av kvinnorna är tjänstemän, bland vilka såväl män som kvinnor ger en förhållandevis negativ bild av denna förutsättning för samverkan.

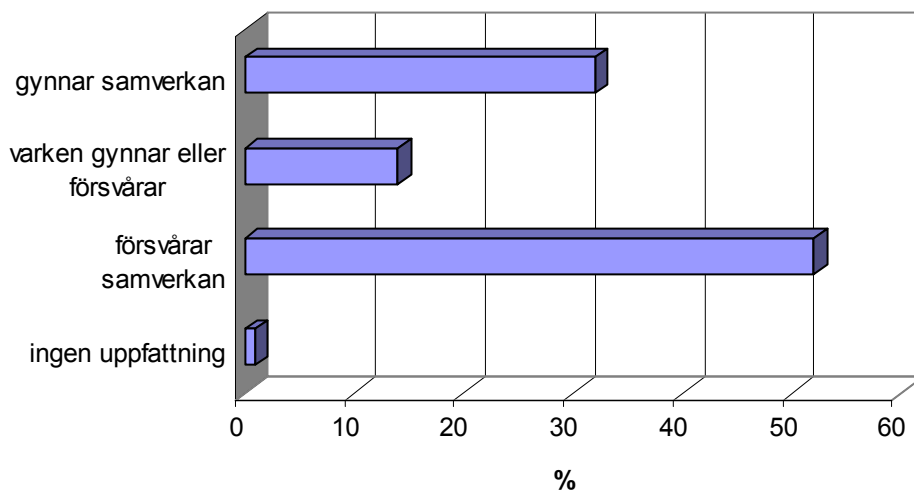
## Hinder eller möjligheter för samverkan

I intervjustudien från år 2002 framkom några fenomen som kan utgöra organisatoriska och strukturella hinder för en väl fungerande samverkan mellan kommun och landsting. Tre av dessa följdes upp i enkätstudien:

- den ekonomiskt ansträngda situationen med stora sparkrav
- skillnaderna i lagstiftning som styr kommunens respektive landstingets verksamhet
- skillnader i synsätt på patienten/kunden

De svarande fick ta ställning till huruvida dessa fenomen ”gynnar samverkan”, ”varken gynnar eller försvårar samverkan”, eller ”försvårar samverkan”.

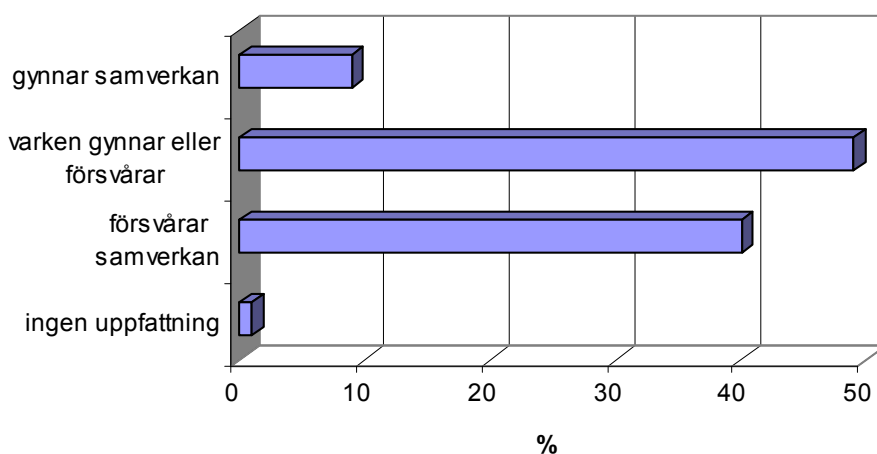
**Figur 3. Vad betyder den ekonomiskt ansträngda situationen för samverkan?**



Även om de här fenomenen pekades ut som hinder för en fungerande samverkan i intervjustudien år 2002, anser långt ifrån alla att de försvårar samverkan i dag. En knapp majoritet menar visserligen att den ekonomiskt ansträngda situationen försvårar samverkan. Hela en tredjedel av de svarande ser dock inte den ekonomiskt ansträngda situationen som ett hinder utan som något som *gynnar* samverkan (Figur 3 föregående sida).

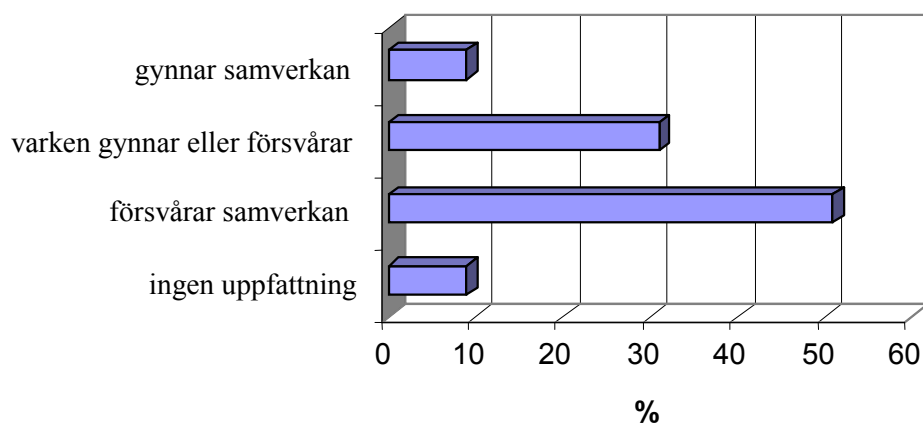
När det gäller skillnaderna i lagstiftning mellan kommuner och landsting anser de flesta att detta inte är något som har särskilt stor betydelse för samverkan, varken i positiv eller i negativ bemärkelse (Figur 4).

**Figur 4. Vad betyder skillnaderna i lagstiftning för samverkan?**



Skillnaderna i synsätt på patienten/kunden mellan de båda organisationerna framstår som ett större problem. En knapp majoritet anser att detta är något som försvårar samverkan (Figur 5).

**Figur 5. Vad betyder skillnader i synsätt på patienten/kunden för samverkan?**



Ser vi till eventuella skillnader mellan olika kategorier av svarande visar det sig för det första att även här finns delvis skillnader mellan landstings- och kommunfolket. De båda grupperna har en likartad, polariserad svarsfördelning på frågan om den ekonomiskt ansträngda situationen. När det gäller skillnader i lagstiftning som eventuellt hinder för samverkan framstår kommunfolket dock som mer kallsinnigt. De flesta som är verksamma i en kommun anser att sådana skillnader varken gynnar eller försvårar samverkan, medan majoriteten av

landstingsfolket menar att samverkan försvåras därigenom. Även skillnader i synsätt på patienten/kunden ser landstingsfolket i högre grad än kommunfolket som ett problem, även om åsikterna inte går lika mycket isär här.<sup>11</sup>

Återigen är skillnaderna mellan tjänstemän och politiker de mest markanta. Medan nästan hälften av politikerna menar att den ekonomiskt ansträngda situationen gynnar samverkan, gör bara drygt var femte tjänsteman det. Tjänstemännen ger också en dystrare bild av vad skillnaderna i synsätt och lagstiftning betyder för samverkan än vad politikerna gör.

Männen och kvinnorna har ganska likartad svarsfördelning när det gäller synen på vad skillnader i lagstiftning och synsätt betyder för samverkan. Däremot värderar de betydelsen av den ekonomiskt ansträngda situationen olika. Hela 42 procent av männen anser att den gynnar samverkan, mot bara 23 procent av kvinnorna.<sup>12</sup>

## Vägar till förbättrad samverkan

En av enkätens öppna frågor handlade om vad som har varit *avgörande* för att samverkan mellan landsting och kommun förändrats eller inte förändrats under senare år. Flera svarande, och särskilt hälsingar, framhåller här enstaka kommuner, där samverkan fungerar bra och de personliga relationerna över organisationsgränserna lokalt är goda. Några jämför dessa goda exempel med samverkan centralt eller i andra kommuner, som man menar inte alls fungerar lika bra. Att samverkans kvalitet är avhängig enskilda medarbetares förmåga att etablera goda sociala relationer med varandra kan dock vara ett tecken på bristande grundläggande förutsättningar för samverkan. Berth Danermark talar om ”myten om personkemin”.<sup>13</sup> Han menar att om fokus riktas mot de personliga relationerna finns en risk att ansvaret för samverkans kvalitet läggs över på enskilda medarbetare i verksamheterna. Ansvaret för samverkan måste dock ligga på ledningen, som har skyldighet att skapa förutsättningar för en fruktbar samverkan.

Några landstingstjänstemän uttrycker att det som varit avgörande för att samverkan förändrats i positiv riktning har varit propåerna från statligt håll, inte minst i form av NHPL-pengar. Andra framhåller den positiva effekten av att ansvarsgränserna tydliggjorts i form av skriftliga överenskommelser såsom samverkansavtal.

”...Att man tydliggjort ansvarsgränser för de olika verksamheterna - ett måste för samverkan. Att man har skriftliga överenskommelser och tydliga strukturer, inte bara bygger på eldsjälur.”

*Kvinnlig landstingspolitiker*

Några kommunpolitiker pekar på den politiska viljan som avgörande för att samverkan förändrats.

På den öppna frågan om vad som är avgörande för att samverkan ska *förbättras* kan två större kategorier av svar urskiljas. Den ena handlar om att det krävs mer tillit, respekt och förståelse över organisationsgränserna, något som såväl politiker som tjänstemän av båda könen

<sup>11</sup> Dessa skillnader förklaras inte av den större andelen tjänstemän bland landstingsfolket, utan skillnaden finns även inom tjänstemannagruppen.

<sup>12</sup> Skillnaden mellan könen finns även inom tjänstemannagruppen, d v s förklaras inte av att kvinnorna är överrepresenterade bland tjänstemännen.

<sup>13</sup> Danermark, Berth (2003)

framhåller. Den andra utgörs av svaren från sju tjänstemän, varav sex kvinnor, som alla framhåller att tydliga uppdrag behövs. Några, såväl politiker som tjänstemän, menar att det är tydliga mandat som krävs. Intressant nog framhåller några från landstingsidan<sup>14</sup>, men ingen som enbart är verksam i den kommunala sfären, att ett nytt regionalt organ behöver skapas, antingen till exempel ett KSO (kommunalt samverkansorgan) eller till och med en sammanslagning av organisationerna så att det blir endast en huvudman.

## Sammanfattande slutsatser och reflektioner

Resultaten från enkätstudien tyder på att samverkan mellan kommun och landsting i Gävleborgs län förbättrats under senare år, men att mycket fortfarande återstår innan den fungerar väl. Inte minst visas detta av att de flesta ledande politiker och tjänstemän i länet endast instämmer *delvis*, inte *helt*, i att det finns en ömsesidig tillit mellan de båda organisationerna. En majoritet av de svarande anser vidare att skillnader i synsätt på patienten/kunden utgör hinder för samverkan. Även detta speglar att problemet med en bristande tillit och förståelse för varandras verksamheter och arbetssätt kvarstår. Tillit, respekt och kunskap om varandras verksamhetsområden är grundläggande förutsättningar för en reell samverkan.

Att träffas regelbundet över organisations-/och professionsgränserna i en mindre grupp, för att till exempel arbeta fram en gemensam plan, är troligen det mest fruktbara och effektiva sättet för att uppnå just tillit och förståelse.<sup>15</sup> En majoritet av de svarande anser dock att det inte finns tillräckligt med tid för gemensamma möten och utbildningar över organisationsgränserna.

De största konkreta framstegen i samverkan har enligt respondenterna skett ”på golvet”, på verksamhetsnivå, där personal från kommuner och landsting inlett ett dagligt samarbete inom projekt och samverkansavtal som till exempel Team Douglas, familjecentraler eller Demensteamet Gästrikland. För att samverkan ska fungera på basnivån måste dock direktiven och uppdragen från ledningen på politisk såväl som tjänstemannanivå vara tydliga. Förutom tillit är det just tydligare uppdrag som framför allt efterfrågas för att samverkan ska förbättras. Detta å sin sida kräver kontinuitet och ett gemensamt forum för samverkan på länsövergripande ledningsnivå.

En ekonomiskt ansträngd situation med stora sparkrav lyftes i Hallgrens intervjustudie för fyra år sedan fram som ett av hindren för samverkan. I föreliggande enkätstudie resulterade frågan om sparkravens betydelse för samverkan i en starkt polariserad svarsfördelning. En majoritet menar visserligen att detta är ett hinder för samverkan, men relativt många ser tvärtom den ekonomiskt ansträngda situationen som något som gynnar samverkan. Kanske är svaren på denna fråga också en indikator på tillit; om sådan finns, ses sparkraven som gemensamma problem som bäst löses genom mer samverkan. Brister tilliten, så leder snävare ekonomiska ramar istället till mer misstro och egenmäktigt handlande.

Resultaten från enkätstudien visar vidare att den avgörande skiljelinjen i synen på samverkan inte går mellan verksamma i kommun respektive i landstinget. Istället är det politikernas respektive tjänstemännens bild av samverkan som skiljer sig mest markant åt. Politikerna ger

---

<sup>14</sup> En av dessa är såväl landstings- som kommunpolitiker.

<sup>15</sup> Andersson, Natasja (2005); Michaeli, Inga (2003).

en i flera aspekter betydligt mer positiv bild av samverkan än vad tjänstemännen gör. Troligen speglar detta att politikernas roll är av ett mer visionärt slag, medan tjänstemännen har att hantera de konkreta, dagliga samverkansproblemen. Det kan också spegla en viss obalans på tjänstemannanivå mellan å ena sidan ansvar för att lösa problem och å andra sidan makt och resurser att göra det.

Skillnaden mellan männens och kvinnornas bild av samverkan är även den i flera avseenden tydligare än mellan landstings- och kommunfolk. Kvinnorna värderar de ”kvalitativa” skälen till samverkan, såsom de allt längre vårdtiderna, gråzonerna mellan ansvarsområdena och att det finns allt fler multisjuka patienter/kunder, som viktigare än vad männen gör. Det är också framför allt kvinnorna som pekar på att tydligare uppdrag behövs och på att tid för gemensamma möten och utbildningar över organisationsgränserna är en bristvara. Vidare ser kvinnorna i högre grad än männen den ekonomiskt ansträngda situationen med sparkrav som ett hinder för samverkan. Dessa skillnader kan delvis vara uttryck för ojämlika maktförhållanden mellan könen.<sup>16</sup> Den som har mer makt att påverka ger troligen en mer positiv bild av ett fenomen som samverkan än den som har mindre makt. Den som har mer makt har också i regel tolkningsföreträde, varför (o)tydligheten i uppdrag kanske inte blir en lika stor fråga som för den med mindre makt. Inom politikergruppen kan dessutom könsskillnader i makt antas förstärkas av att det är vanligare bland manliga än bland kvinnliga politiker att ”sitta på två stolar”, genom att vara såväl landstings- som kommunpolitiker.<sup>17</sup>

Förhållandevis små skillnader, men som ändå genomgående pekar åt samma håll, finns mellan verksamma inom Gästrikland respektive Hälsingland när det gäller synen på samverkan. Gästrikarna ger en något mer positiv bild än vad hälsingarna gör. En möjlig förklaring skulle kunna vara att i hälsingekommunerna är glesbygdsproblematiken mer påtaglig, och man har sedan långt före NHPL-processen varit tvungen att finna egna, kreativa lösningar för samverkan. Kanske har inom Gästrikland NHPL-processen betytt fler påtagliga förändringar i arbetssätt. Genom projekten Närvård Västra Gästrikland och Närvård Gävle har gästrik kommunerna dessutom i högre grad haft ett samordnat, kommunövergripande närvårdsarbete.

---

<sup>16</sup> Se Hedlund, Gun (1997) för en diskussion kring kön och makt i den kommunala beslutsprocessen.

<sup>17</sup> Av de 7 politikerna i studien som är verksamma såväl i kommun som landsting är 6 män och 1 kvinna.

## Referenser

Andersson, Natasja (2005). *Manual för vårdplaneringsmöten på sjukhus – Ett resultat av samverkan i en forskningscirkel*. Rapport 30. KC-Kompetenscentrum inom äldreomsorg och äldreomsorg.

Danermark, Berth (2003). *Samverkan – himmel eller helvete?* Stockholm: Förlagshuset Gothia.

Hallgren, Anita (2003). *Uppfattningar om samverkan mellan kommunerna och landstinget i Gävleborgs län – en intervjustudie*. FoU-Forum, Landstinget Gävleborg.

Hedlund, Gun (1997). *Kön, makt, organisation och ekonomi i svenska kommuner*. I: Jónasdóttir, Anna (red), *Styrssystem och jämställdhet. Institutioner i förändring och könsmaktens framtid*, s 42-84. SOU 1997:114. Arbetsmarknadsdepartementet.

Hjortsjö, Maria (2005). *Med samarbete i sikte. Om samordnade insatser och samlokaliserade familjecentraler*. Lund Dissertations in Social Work 22. Socialhögskolan, Lunds universitet.

Michaeli, Inga (2003). *Bron mellan två världar. Rapport från en workshop med biståndshandläggare, kommunala sjuksköterskor och sjukhusköterskor 2002*. Skriftserie 2003:1. FoU Skåne.

Michaeli, Inga (2006). *Närsjukvård – att tänka utan gränser och att forma nya. En studie av tre projekt i Skåne*. Skriftserie 2006:1. FoU Skåne.

## Bilaga: Enkät om samverkan kommun - landsting

### A. Några bakgrundsuppgifter

KODNR: \_\_\_\_\_

#### 1. Är Du:

- Man
- Kvinna

#### 2. Hur gammal är Du?

- 20-40 år
- 41-50 år
- 51-60 år
- 61-65 år
- 66 år eller äldre

#### 3. Är du verksam inom landstings- eller kommunsektorn?

- Landstingssektorn
- Kommunsektorn
- Både kommun- och landstingssektorn

#### 4. I vilken egenskap besvarar du denna enkät?

- Tjänsteman
- Politiker tillhörande den politiska majoriteten
- Politiker tillhörande den politiska oppositionen

#### 5. Har du varit verksam inom såväl kommun- som landstingssektorn?

- Ja
- Nej

#### 6. Inom vilket geografiskt område är du huvudsakligen verksam?

- hela Gävleborgs län
- hela Hälsingland
- hela Gästrikland
- en kommun i Hälsingland eller del av landstinget inom Hälsingland
- en kommun i Gästrikland eller del av landstinget inom Gästrikland
- annat geografiskt område, nämligen \_\_\_\_\_

***OBS! Vi ber Dig att besvara följande frågor om samverkan mellan kommun och landsting utifrån Ditt geografiska område!***

## B. Dina åsikter om hur samverkan landsting – kommun fungerar och om hur viktig den är

7. Hur väl/dåligt tycker du att samverkan mellan kommun och landsting fungerar i dag?  
(ringa in en av siffrorna på skalan, där 1=mycket dåligt och 5=mycket bra)

Mycket dåligt					Mycket bra	Ingen uppfattning
1	2	3	4	5		<input type="checkbox"/>

8. Har samverkan förändrats jämfört med för några år sedan?

- Nej, samverkan fungerar på samma sätt i dag *Gå till fråga 10!*
- Ja, samverkan fungerar bättre i dag
- Ja, samverkan fungerar sämre i dag
- Ingen uppfattning *Gå till fråga 10!*

9. Om du svarade ”Ja” på frågan ovan, på vilka sätt anser du då att samverkan kommun - landsting har förändrats jämfört med för några år sedan?

---

---

---

---

---

10. I den tidigare undersökningen nämndes olika skäl till att samverkan mellan kommun och landsting är viktig. Hur viktiga tycker du följande skäl till samverkan är:  
(ringa in en av siffrorna på skalan där 1=helt oviktigt och 5=mycket viktigt)

a) De allt kortare vårdtiderna på sjukhus

Helt oviktigt					Mycket viktigt	Ingen uppfattning
1	2	3	4	5		<input type="checkbox"/>

b) Kraven på kostnadseffektivisering

Helt oviktigt					Mycket viktigt	Ingen uppfattning
1	2	3	4	5		<input type="checkbox"/>

c) Det finns ”gråzoner” mellan landstingets och kommunernas ansvarsområden

Helt oviktigt					Mycket viktigt	Ingen uppfattning
1	2	3	4	5		<input type="checkbox"/>

#### d) Behov av samordnad personalrekrytering

Helt oviktigt				Mycket viktigt	Ingen uppfattning
1	2	3	4	5	<input type="checkbox"/>

#### e) Det finns allt fler multisjuka patienter/kunder

Helt oviktigt				Mycket viktigt	Ingen uppfattning
1	2	3	4	5	<input type="checkbox"/>

#### f) Övriga skäl, nämligen \_\_\_\_\_

Kommentar: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**C. I den tidigare undersökningen nämndes olika förutsättningar för att samverka mellan landsting och kommun ska fungera bra. Här ber vi dig bedöma hur dessa förutsättningar ser ut i dag genom att ta ställning till ett antal påståenden.**

#### 11. ”Det finns en ömsesidig tillit mellan de båda samverkansparterna landsting och kommun”

	Instämmer helt	Instämmer delvis	Instämmer inte alls	Ingen uppfattning
I vilken utsträckning instämmer du i påståendet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

#### 12. ”Landstinget och kommunen/kommunerna planerar gemensamt när det gäller större förändringar som påverkar dem båda”

	Instämmer helt	Instämmer delvis	Instämmer inte alls	Ingen uppfattning
I vilken utsträckning instämmer du i påståendet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

#### 13. ”De politiskt formulerade uppdragen till vården och omsorgen är tydliga”

	Instämmer helt	Instämmer delvis	Instämmer inte alls	Ingen uppfattning
I vilken utsträckning instämmer du i påståendet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**14. "Medarbetarna i landsting och kommun har tydliga direktiv att samarbeta över gränserna"**

	Instämmer helt	Instämmer delvis	Instämmer inte alls	Ingen uppfattning
I vilken utsträckning instämmer du i påståendet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**15. "Det finns gott om schemalagd tid för gemensamma möten och utbildning kommun - landsting"**

	Instämmer helt	Instämmer delvis	Instämmer inte alls	Ingen uppfattning
I vilken utsträckning instämmer du i påståendet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**16. Vilken betydelse för samverkan landsting - kommun har enligt dig...**

	Gynnar samverkan	Varken gynnar eller försvårar samverkan	Försvårar samverkan	Ingen uppfattning
a)...den ekonomiskt ansträngda situationen med stora sparkrav	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b)...skillnaderna i lagstiftning som styr kommunens respektive landstingets verksamhet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c)...skillnader i synsätt på patienten/kunden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**D. Några avslutande frågor**

**17. Vad har enligt dig varit avgörande för att samverkan mellan landsting och kommun förändrats / inte förändrats under senare år?**

---

---

---

---

---

Ingen uppfattning

**18. Vad är enligt dig avgörande för att samverkan mellan landsting och kommun ska förbättras?**

---

---

---

---

---

- Samverkan behöver inte förbättras
- Ingen uppfattning

**19. Kan du nämna ett eller gärna flera goda exempel på samverkansformer mellan kommun och landsting i Gävleborgs län?**

---

---

---

- Känner ej till några goda exempel

**20. Finns det något du vill tillägga, som du inte tycker kom fram i enkäten?**

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

**TACK FÖR DIN MEDVERKAN!**