

Nätverk och makt

En fråga om makt och relation mellan politiker och
tjänstemän

Abstract

I have studied how network in a broad sense can affect decision-making. The primary purpose is to see if the political initiative somewhere disappears when it comes to understand the relations between power, actors and politics. The study discuss in a theoretical area that concerns the reliability in neoinstitutionalism to use as an analytical instrument. Some criticism is given to the theoretical standpoint in the sense that there is no power perspective included in the theory. I include a discussion about a concept of power, which I include to the theory.

The theoretical conclusion is that neoinstitutionalism together with the concept of power gives a rather powerful analytical tool to study this case.

The conclusion of the study brings to surface that relations between the actors are important and that there is no opposition between power and political networks and a political initiative. On the contrary, there is a dependency between these components. A further conclusion is although civil servants may not see themselves deliberately as guards of democracy they indeed act like they were such advocates to democracy and its values.

The methods used are qualitative text-analysis, interviews and an operational analysis of the theory.

Keywords: power, neoinstitutionalism, actors, relations, network.

Innehållsförteckning

1	Inledande betraktelser.....	1
1.1	Nätverk, nätverksanalys och makt– en introduktion.....	1
1.2	Syfte och problemställning.....	2
1.3	Metodologiska överväganden.....	3
1.3.1	Textanalys.....	3
1.3.2	Intervjuer.....	4
1.3.3	Urval.....	4
1.3.4	Material.....	4
1.4	Definitioner.....	5
1.5	Operationalisering.....	6
1.6	Avgränsning.....	6
1.7	Disposition av arbetet.....	6
2	Nyinstitutionalism och makt – en teoretisk diskussion.....	8
2.1	Nyinstitutionalistiska perspektiv.....	8
2.2	Maktperspektiv.....	11
2.3	En modifierad modell av nyinstitutionalism och makt.....	14
3	Olika arbetsnivåer inom Valfärd för alla.....	15
3.1	Presentation av Valfärd för alla.....	15
3.1.1	En översikt av kommunstyrelsens, styrgruppens och samordningsgruppens relation till VFA.....	15
3.1.2	Presentation av arbetsgrupper.....	16
3.2	Trygghetsgruppen – en fördjupning.....	16
3.2.1	Trygghetsarbetet på stadsdelsnivå.....	17
4	Redovisning av intervjuer.....	19
4.1	Frågor utifrån ett nyinstitutionellt perspektiv.....	19
4.2	Frågor utifrån ett maktperspektiv.....	21
5	Analys ur de båda teoriperspektiven.....	23
6	Slutdiskussion.....	28

7	Referenser	29
7.1	Tryckta källor	29
7.2	Internet	30
8	Bilaga 1: Intervjufrågor	31
8.1	Intervjufrågor till Rolf Jonsson, ordförande i trygghetsgruppen och gatudirektör	31
8.2	Intervjufrågor till Daniel Persson, stabschef på kommunalrådsavdelningen	32
8.3	Intervjufrågor till Annelie Larsson, stadsdelschef i Kirseberg	32
9	Bilaga 2: Organisationsskisser	34

1 Inledande betraktelser

1.1 Nätverk, nätverksanalys och makt– en introduktion

Det moderna samhället har blivit alltmer komplext. Vi ser det ömsesidiga beroendet av varandra som människor har ökat om än det tar sig olika uttryck och att det finns aparta behov på olika nivåer i samhället. Det ömsesidiga beroendet när det gäller varor och tjänster har likaså ökat i sin omfattning, inte minst genom en global arbetsdelning som tagit sig uttryck ibland annat att forskning och utveckling samt design återfinnes i ett land och produktionen finns i ett annat. Den informationsteknologi som utvecklats och som vi möts av varje dag utvecklas ständigt. Den nya moderna tekniken skapar en form av en paradox. Den kan vara både isolerande samtidigt som den kan bryta ny mark och skapar nya kontaktytor på ett sätt som inte var möjligt för några decennier sedan. Tekniken ses inte längre enbart som ett isolerat verktyg i samhället utan som ett system för att utveckla relationer inom ekonomi, politik och mellan medborgare.

Den sociala kontext som vi verkar i genom vårt arbete eller beslutsfattande i olika sammanhang har blivit beroende av nätverk och nätverksbildande som verkar i ekonomi- och informationssammanhang såväl som för mer fysiska nätverk när vi diskuterar transporter och resor. Dessa nätverk är mer att betrakta som systematiska eftersom deras uppbyggnad kan skilja sig från det som kommer att diskuteras vidare i detta arbete.

I avseendet lojaliteter, överföring av kunskap eller personliga kontakter ser nätverken annorlunda ut. Det är inte säkert att de följer en viss geografisk spridning eller ens en geografisk gräns. Det är således inte säkert att det är givet att det är rumsliga avstånd som på något sätt behöver överbryggas. Ett nätverks framväxt kan ske inom en stad utifrån t ex politiska behov där de saker som diskuteras har större möjlighet att nå framgång med hjälp av ett nätverk, istället för att luta sig mot gängse beslutspraxis och beslutshierarki, åtminstone för att nå fram till ett underlag till beslut. I detta fall kan det handla om att det är mentala avstånd som skall överbryggas mellan aktörer, vilka för en dialog med varandra för att finna nya vägar på en problematik som uppstått eller kommer att uppstå. Här infinner sig frågor rent metodmässigt för hur man skall gå tillväga för att identifiera olika samband kring inflytande och makt, formella och informella beslutsordningar. Såväl i en analys av nätverket i sig men även för aktörerna som deltar. Med detta kan det sägas att det handlar om att kunna beskriva, förklara och reflektera över tingens tillstånd inom olika nätverksformationer som har olika skäl

till sin existens (Karlqvist 1990:10). När det gäller att kunna se vad utkomsten av ett nätverks beslut blir får man gå ett steg längre i sin analys och på sikt se vilka effekterna blev av besluten. Att se hur enskilda aktörers makt har en avgörande roll i beslutsfattandet eller den informella sfären är lika intressant. Den egentliga frågan är mer direkt om vad utkomsten av olika nätverkssammansättningar egentligen är en produkt av.

Inom litteraturen vilken beskriver nätverk och har ansatser till nätverksanalys visar att det finns svårigheter att göra en analys eftersom det inte finns tillräckligt skarpa instrument för att kunna fånga in alla aspekter. Diskussionen om vad nätverk är och hur det skall analyseras blir en direkt fråga för vilket perspektiv, eller rättare sagt vilka teoretiska glasögon forskaren har på sig. Det är möjligt att få olika resultat beroende på vilken teori forskaren bär med sig för att analysera ett nätverk. Detta ger som bekant som frågor får man svar. Vidare kan detta ses som en brist eftersom en teori har en viss betydelse av att kunna generalisera och är inte detta möjligt blir det just ett svårtolkat svar som ges eftersom resultaten blir olika vid användning av olika teorier. Detta problem menar jag kan undgås genom att använda nyinstitutionell teori som fångar flera olika aspekter inom problemområdet.

Demokratifrågan i samband med nätverk och nätverksanalys går i hand med hur det är möjligt att tillgodose medborgares behov genom utkomsten av vad som produceras i nätverk. Hur detta exakt kan se ut varierar eftersom det primära i ett nätverk och nätverksanalys inte är just demokratifrågan i sig utan här får man se på sikt vad processen och utkomsten leder till. Återigen om man studerar litteraturen som behandlar nätverk är just inte demokratifrågan det som står i fokus utan det är processen inom nätverket och utkomsten av processen. Det finns ett visst antagande om hur det kommer att påverka demokratin men det är i ett senare skede när beslut skall appliceras och genomföras.

1.2 Syfte och problemställning

Denna uppsats har som utgångspunkt att studera Trygghetsgruppens arbete som verkar inom ramen för handlingsplanen Valfärd För Alla (VFA) i Malmö stad. Trygghetsgruppens arbete har utvecklats till ett nätverk som sträcker sig ut till stadsdelarna där de samarbetar med andra aktörer och institutioner som inte kan betraktas att ingå i Malmö stad förvaltningsorganisation. Trygghetsgruppen har i denna nuvarande form inte tidigare existerat som gruppen finns idag. Ges det ett utrymme för enskilda aktörer eller, som i detta fall trygghetsgruppen, grupper där man kan se en handlingsfrihet för deltagarna i nätverket att ta någon form av initiativ som går utanför de politiska direktiven? Uppsatsens övergripande syfte är att utifrån de teorier, nyinstitutionalism och makt, klarlägga om det är möjligt att, genom nätverksform, se vilka effekter nätverksarbete/formationer har på makt relaterat till politiker och tjänstemän desto längre ut i nätverket man kommer där endast tjänstemän arbetar med frågorna.

För att möjliggöra fokus på uppsatsens övergripande syfte på i avseendet nätverk, makt relaterat till politiker och tjänstemän lyder således min problemformulering:

Försvinner det politiska initiativet i ett nätverk?

1.3 Metodologiska överväganden

Inom ramen för mitt problemområde kommer jag att göra en fallstudie av trygghetsgruppen som arbetar inom ramen för VFA. Det är en renodlad fallstudie i den meningen att min undersökning kommer att helt sakna referenspunkter gentemot andra arbeten av samma karaktär.

Studien är främst av teorikonsumerande karaktär där jag med hjälp av en existerande teori och perspektiv kan förklara och förstå problemområdet (Esaiasson et al 2003:41). Nackdelen med ett teorikonsumerande tillvägagångssätt kan innebära att generaliserbarheten till andra fall försämras eftersom fokus ligger på det enskilda fallet. Det primära syftet är dock att se om den teoretiska utgångspunkten kan visa upp förklaringar an mitt specifika fall och då är detta överordnat en extern validitet (Esaiasson et al 2003:98). Fördelen med att undersöka ett specifikt fall är att man kan gå på djupet med det speciella fallet och finna förklaringar som inte kanske varit möjliga vid en generalisering av många fall.

Inom uppsatsens ram görs ett försök att smälta samman ett maktperspektiv med nyinstitutionalismen vilket skapar en ansats till teoriutveckling. Min hypotes är att det är nödvändigt med ett maktperspektiv tillsammans med ett nyinstitutionalistiskt perspektiv för att kunna ge en förklaring eller en avvisning som är tillfredställande inom problemområdet (Esaiasson et al 2003:41;97).

1.3.1 Textanalys

Det empiriska materialet jag undersöker analyseras utifrån kvalitativ textanalys. Utifrån problemområdet och teori är ambitionen att ta fram det väsentliga innehållet utifrån kontext, helhet och delar med en hänsyn till de dokument jag studerar. Mitt motiv till att välja denna undersökningsform är att fånga de delar som jag ser som centralt i texterna där helheten är större än summering av delarna. Jag kan dock inte bortse från att vissa passager kan innehålla ett större värde än andra (Esaiasson et al 2003:233:235). Min textanalys bygger således inte på att det förekommer en räkning av ord eller huruvida förekomsten av vissa fraser förekommer i texterna. Innebörden i texten är således viktigare och fokus ligger på vad de manifesta inslagen (Bergström & Boréus 2000:45-46).

1.3.2 Intervjuer

De intervjuer jag genomfört har varit av tematisk karaktär för att bättre knyta an till mitt problemområde. Jag har försökt att skapa en situation där intervjupersonerna kunde känna sig motiverade att dela med sig av sina erfarenheter. Intervjuerna har varit semistrukturerade till sin karaktär eftersom det gav mig en frihet att kunna utveckla situationen till en dialog med intervjupersonen. Med detta tillvägagångssätt gavs det möjlighet att svaren skulle bli så tydliga som möjligt samtidigt som det gavs tillfälle att ställa följdfrågor så det skapades en fördjupning i svaren. Jag strävade efter en minimal påverkan från min sida. Intervjumallen låg dock till grund för en vägledning genom intervjun (Andersen 1998:162, May 2001:150-151, Esaiasson et al 2003:290).

Vid två av mina intervjuer har jag tvingats att skicka mina frågor via e-post eftersom intervjupersonerna inte haft tid att träffa mig. Dessa intervjuer har dock inletts med ett telefonsamtal där jag försäkrade mig om de var villiga att delta. I detta samtal har jag även presenterat mig själv och mitt syfte med min kontakt med respektive intervjuperson.

1.3.3 Urval

Det urval av intervjupersoner som jag gjort är tre stycken, två tjänstemän och en politisk stabschef. Valet av den ena tjänstemannen, Rolf Jonsson, gatudirektör, beror på att han arbetar aktivt med frågan kring VFA och sitter med i samordningsgruppen dvs. att han arbetar aktivt inom området för min fallstudie på en hög nivå. Dessutom är han ordförande för trygghetsgruppen som är knuten till VFA. Den andre tjänstemannen är en kvinna, Annelie Larsson, som är stadsdelschef i Kirseberg och sitter med i trygghetsgruppen och arbetar aktivt i stadsdelen med dessa frågor.

Valet av stabschefen på kommunalrådsavdelningen, Daniel Persson, beror på att han arbetar nära den politiska ledningen och har en god överblick över vad som händer i arbetet med VFA och det politiska arbetet. Eftersom Daniel Persson inte direkt ingår i den politiska ledningen är det möjligt för honom att kunna ange ett perspektiv utifrån dvs. en möjlighet att kunna se hur arbetet bedrivs utan att vara involverad i det.

Varför det skett en begränsning till tre personer beror dels på en tidsaspekt och dels att flera tillfrågade har ändrat sig med tider ett flertal gånger vilket har lett till att det runnit ut i sanden eftersom min tid inte är obegränsad. När tillfälle skulle kunna ha givits hade jag inte haft en rimlig chans att bearbeta de svar jag skulle ha fått. Jag anser att inom ramen för detta arbete var det möjligt, med dessa tre intervjupersoner som till trots har ganska centrala positioner, att få svar på mina frågor, det hade dock varit önskvärt med fler intervjupersoner.

1.3.4 Material

Det empiriska material jag i huvudsak studerar är teoretisk litteratur, vilket framgår av min referenslista. De är och också till största del mina huvudkällor. I den mån jag använt mig av Internet handlar det om Malmö stads hemsida. Det material jag fått därifrån är inte unikt i det avseendet att det bara finns där. De flesta uppgifter går att komma över från hemsidans tillhandahållare, dvs. Malmö stad, eller från stadshuset i den mån de är offentliga uppgifter. Jag anser vidare att Malmö stads hemsida har en hög tillförlitlighet och att materialet inte skulle skilja sig från ett tryckt material. Det är relativt bra sökfunktioner på dessa sidor vilket gör att materialet är lätt att återfinna. Där har jag också hämtat material i form av broschyrer, rapporter och protokoll.

Vid genomförandet av intervjuer har de blivit dokumenterade genom att jag fört minnesanteckningar utifrån mina frågor. De intervjuer som skett via e-post finns i digital form med respondenternas svar till frågorna.

1.4 Definitioner

I detta arbete kommer jag att använda nätverk och institution synonymt med varandra dels på grund av att det skall finnas en språklig variation och dels för att det finns en generell uppfattning i litteraturen om ett nätverk har funnits en längre tid betraktas det som institutionaliserat samt att ett nätverk kan skapas för att institutionaliseras. Likaså när det gäller Valfärd För Alla (VFA) och trygghetsgruppen. Det beror på att intervjupersonerna använder dessa begrepp synonymt med varandra. Det blir vidare även en språklig variation i detta avseende.

I litteraturen är det svårt att hitta en exakt definition som är heltäckande till sin karaktär och som säger exakt vad en institution är. Definitionen blir således ”en organiserad och etablerad struktur eller procedur, baserad på mer eller mindre förgivet-tagna – formella eller informella, medvetna eller omedvetna – regler. Förekomsten av en institution innebär att det finns ett accepterat, icke i grunden ifrågasatt, sätt att utföra eller förhålla sig till det institutionen omfattar” (Johansson 2002:17-18).

Nätverk som koncept eller förklaringsmodell varierar, det finns dock några minsta gemensamma nämnare för hur nätverk kan definieras med ganska enkla grundläggande beståndsdelar. I sociala nätverk, som i detta fall, är aktörerna sammanbundna med länkar till en struktur som kallas nätverk. Länkarna är sociala relationer av alla tänkbara slag och de betraktas som stabila. Mönstret av dessa relationer är väsentlig eftersom nätverksanalys utgår från dessa relationer där aktörerna delar ett gemensamt intresse att uppnå gemensamma mål. Resonemanget här blir då att det är relationerna som är det intressanta mellan de aktörer som finns i nätverket (jfr Börzel 1998:254; Borell & Johansson 2000:14-15).

Nätverk som sådant är ett tomt verktyg tills det blir fyllt med någonting. Nätverkets gräns och innehåll bestäms av vad det är som studeras och vilka relationer som uppstår inom problemområdet, som i detta fall med relationer kring

makt och beslut som fattas på olika nivåer av dels tjänstemän och dels politiker (Borell & Johansson 2000:28).

1.5 Operationalisering

Genom att översätta mina teoretiska definitioner till mer konkretiserande frågor dels till mina intervjupersoner och dels, i en mer abstrakt form, till det empiriska material som ligger till grund för min analys i min undersökning, kan jag besvara min frågeställning (jfr Andersen 1998:80; Esaiasson et al 2003:57-59). Jag kommer således att se om teoribildningen kan, omsatt till operationell nivå, påvisa eller avvisa teorins förklaringsmöjligheter.

1.6 Avgränsning

Uppsatsen avgränsas först och främst av att arbetet med Valfärd för Alla (VFA) och framför allt för trygghetsgruppens arbete med trygghetsfrågor inte är avslutat. Arbetet för trygghetsgruppen kommer att fortsätta i överskådlig framtid och nya kontakter kommer att knytas i nätverkskonstellationer men även i andra former. Uppsatsen kommer att ge en bild av hur förhållandena såg ut just då när uppsatsarbetet genomfördes och med de personer som intervjuades. Studien kommer vidare att avgränsas av det faktum att i uppsatsen studeras en arbetsgrupp, trygghetsgruppen, och inte liknande konstellationer på samma premisser. Det primära intresset för denna uppsats är inte de politiska beslut som legat till grund för VFA och de beslut som tagits efter arbetet startat för att fortsätta arbetet. Detta kommer tydligast till tals vid intervjuerna där det är en majoritet av tjänstemän som intervjuas och inte politiker. Således undersöks inte de politiska direktiven för arbetet med VFA eftersom det inte ligger i linje för uppsatsens intresse. Vidare är det inte uppsatsens syfte att följa upp själva arbetet mellan de olika nivåerna utan avser endast att studera processen inom den ur ett nätverksperspektiv.

Jag kommer däremot att undersöka trygghetsgruppen inom ramen för VFA på ett djupare plan där jag kommer längst ut i det nätverk som ligger inom ramen för mitt problemområde.

1.7 Disposition av arbetet

Nästföljande kapitel diskuterar två teoretiska inriktningarna som används i arbetet, nyinstitutionalismen och makt. Det avslutas med en modifiering av teorierna genom att inkludera maktperspektivet i nyinstitutionalismen. I kapitel tre beskrivs

VFA övergripande och kort för att ge en schematisk bild hur denna handlingsplan ser ut och bakgrunden till den. Här ges också en kort beskrivning av de olika grupperna i VFA. Framför allt ges det en fördjupning av trygghetsgruppen i slutet av kapitlet som är föremål för min analys. Därefter i kapitel fyra redovisas resultatet från de intervjuer som blivit gjorda. I kapitel fem kommer det att genomföras en analys dels utifrån teorierna och dels från intervjuerna. Kapitel sex kommer till sist att föra en slutdiskussion.

2 Nyinstitutionalism och makt – en teoretisk diskussion

Den komplexitet som nätverk erbjuder i form av organisering och vilka aktörer som deltar ur ett analysperspektiv är livligt debatterad bland de forskare som studerar nätverk. Olika teoretiska perspektiv ger olika svar i analysen. Det som kan sägas är att forskare är inte riktigt överens vilket teoretiskt perspektiv som ger det bästa resultatet vid analysen av nätverk. I nätverksanalysen har man nått fram till ett kritiskt läge genom att säga å ena sidan att det finns en hög grad av nytta och relevans i ett nätverkskoncept. Å andra sidan menar man att det finns en växande medvetenhet för den begränsning nätverkskonceptet har åtminstone när det gäller att kunna förklara den politiska utkomsten (Blom-Hansen 1997:669).

Att analysera politiska nätverk är en utmaning i att kunna fånga dynamiken som finns i nätverket och de aktörer som är medlemmar. Med ett teoretiskt perspektiv som förmår att fånga in de olika aspekterna i dynamiken gör det till ett kraftfullt analytiskt koncept. För att kunna nå längre i analysen bör det inkluderas en modell av aktören för att kunna nå bortom beskrivandet och komma fram till där det är möjligt att börja kunna förklara (ibid:669). I detta delar jag Blom-Hansens mening med att nyinstitutionalismen har en hög grad av förklaringsfaktor av nätverk och dess utkomst (ibid:669).

Nyinstitutionalismen är inte endast förbehållen som analysinstrument för den politiska vetenskapen. Ett förnyat intresse för institutioner i allmänhet spänner över de flesta olika akademiska discipliner. Där de har haft störst teoretisk implikation är inom ekonomi och politisk vetenskap även om de andra disciplinerna inte ligger långt efter. På intet sätt är de institutionella tankarna helt nya på den teoretiska arenan men genom att sätta en etikett som ”ny” innebär att det har funnits något som betraktas som gammalt men samtidigt innebär det inte att de gamla ansatserna är identiska med de nya (March & Olsen 1984:738).

Således har jag valt att uppmärksamma nyinstitutionalismens teoribildning och dess förklaringsmodell då jag tror att denna modell kan rendera förklaringar i analysen av nätverk. Jag kommer vidare inte bara okritiskt använda mig av nyinstitutionalismen utan väljer att komplettera den teoribildningen med ett maktperspektiv för att kunna göra en, i mina ögon, tillfredställande analys av problemområdet.

2.1 Nyinstitutionalistiska perspektiv

Bilden som vi kan teckna av det politiska systemet är en bild som mer och mer är fragmenterad till sub-system av olika nätverk som blir alltmer specialiserade. Att formulera policys och sedermera implementera dem involverar alltfler deltagare av institutioner och nätverk där aktörerna inte nödvändigtvis tillhör enbart det politiska etablissemanget. Detta kan i sin tur leda till, som en bieffekt, att ansvaret blir mer diffust. Samtidigt är en koordinering av aktiviteter nödvändig när den samhälliga och sociala problematiken blir mer komplex till sin natur (Blom-Hansen 1997:670).

Nyinstitutionalismen förnekar inte de viktiga inslagen av den sociala kontexten av politik och motiven för de individuella aktörerna utan tvärtom insisterar nyinstitutionalismen på en mer autonom roll för de politiska institutionerna. Politisk demokrati är inte bara beroende av sociala och ekonomiska villkor utan även av designen av de politiska institutionerna. Med modernare ögon innebär detta att politiska händelser är resultat av beslut som är väl kalkylerade (March & Olsen 1984:736;738). Utgångspunkten för detta är Scotts (1995a) definition att ”institutions consist of cognitive, normative, and regulative structures an activities that provide stability an meaning to social behaviour” (Scott 1995a:33 i Johansson 2002:16).

Institutioner byggs upp och består av tre pelare som ses som grundfundament i en institutionell begreppsapparat. De tre pelarna är regulativa-, normativa- samt kulturella och kognitiva system. Dessa tre grundfundament ses som i en ständig rörelse där man rör sig från det omedvetna till det medvetna och från det som tas för givet till det som är legalt tvingande (Scott 2001:51). Detta innebär att aktiviteter och strukturer ger en stabilitet av sociala beteenden samt att detta beteende är av tre olika slag dvs. de tre pelarna. Det blir givet att olika teoretiska inriktningar ger olika vikt åt de olika elementen ovan samtidigt som teorierna inom de tre pelarna ger moderna och olika synsätt på institutioner.

Den kulturella och kognitiva pelaren vilar på en kunskapsmässig bas där sociala aktörer följer vissa handlingsmönster och att de mönstren tas för givna samt att de inte kan tänka sig att göra annorlunda (Johansson 2002:17). Detta är en mer generell beskrivning utifrån att det centrala i det kulturella och kognitiva systemet är ett fundament i den sociologiska versionen av nyinstitutionalismen. Mer specifikt när det gäller detta arbete och dess ramar som det rör sig inom finns det således i denna pelare olika företrädares, politiker och tjänstemän, uppfattningar om vad det är som räknas till institutioner och vad det är som skall ingå i institutionaliseringsprocessen. Detta har sin grund i de kulturella och kognitiva uppfattningar som företrädare bär med sig i ett nätverks uppkomst. Det finns även en uppfattning kring, förutom uppkomsten, upprätthållande av ett nätverk i den meningen att det finns en form av reproducering i processen av dels hela processen eller dels enskilda element som behöver föras vidare beroende på hur långt ut nätverket sträcker sig. I detta är handlingsmönster viktiga inslag. Ett mönster av handlingar kan vara mer institutionaliserat. Detta betyder att om graden av institutionalisering är hög tas det mer för självklart att det är just det speciella handlingsmönster som gäller vilket leder till en institutionalisering och en reproduktion av den process som är pågående. Skulle det vara tvärtom att det är mindre självklart och mindre institutionaliserat har normer och värderingar ett

större inflytande på processen vilket leder till andra resultat genom att sanktionsmekanismer kan tas i anspråk om det handlar om nätverk som skall i någon mening vara bestående över tiden där det finns en klarare föreställning i vad processen och slutresultatet skall vara och bli. Det förutsätter förvisso att sådana sanktionsmekanismer existerar (ibid:50-51).

När det gäller den regulativa pelaren är den mer allmän för alla institutioner eftersom det finns gemensamma tankar kring att en institution reglerar och begränsar beteenden. Detta innehåller regulativa processer som har kapacitet att skapa regler att övervaka andra för att stöpa dem i samma form för att just begränsa felaktiga beteenden och minimera (ekonomiska) skador i en institutionell framtid. Ekonomiska teorier har ett synsätt på institutioner som är just regulativa (Scott 2001:51-54). Institutioner reducerar osäkerhet vid olika ekonomiska transaktioner eller inominstitutionella förändringar som är förenade med kostnader. Institutionerna spelar här en viktig roll genom sin kontrollfunktion för att säkerställa att alla regler följs i en t ex. affär som skall genomföras samtidigt som kostnaderna minimeras genom denna kontroll. Vidare är det de rationella valen som genomförs av dels individer men även av beslutsfattare. Beslut som fattas tas utifrån den eller de kognitiva resurser och information som finns att tillgå. Detta gör att det finns en viss begränsning i rationaliteten där institutioner och nätverk kan reglera och övervaka så att regler och lagar efterföljs och att kostnader minimeras (Johansson 2002:18-19). Det finns alltså en större viktning mot företeelser som är reglerande i den meningen att de både följer och skapar regler samt lagar. Följs inte dessa finns det sanktioner att tillgå. För att klara detta finns det en form av övervakning som t ex lagar i det regulativa systemet (ibid:17).

Den sista pelaren som vilar på normer och värderingar där innebörden är att man menar att det sociala livet styrs av en föreställning om hur eftersträvansvärda målen är och vilka medel som skulle kunna vara tillåtna för att uppnå dem. Det innehåller skyldigheter såväl som rättigheter genom att uppfylla vissa förväntningar samt att kunna agera i olika roller (Johansson 2002:17). I detta bör det nämnas att inom den amerikanska nyinstitutionalismen ses normer just som värderingar där något kan betraktas om bra eller dåligt, olämpligt eller lämpligt. Eftersom det inte finns ett liknande betydelse i den svenska forskningen eller att man är oense om hur begreppet skall tolkas på svenska anammar jag den amerikanska betydelsen där normer just skall tolkas som värderingar (ibid:135;161). Därav kallar jag denna pelare för normer och värderingar för att det inte skall missförstås. Som ett exempel på normer och värderingar skulle den diskussion som Lennart Lundquist (1998) för i sitt arbete "Demokratins väktare" kunna lyftas fram där han diskuterar om hur tjänstemän normativt bör vara för att försvara olika värden i samhället, som t ex demokrativärden. Ett ytterligare exempel ges när Lundquist problematiserar kring tjänstemannens roll i ett nätverk där publika och privata intressen blandas och vilken roll det får för gränsdragningen när normer skall appliceras på verksamheten där värderingar kan skilja sig åt (Lundquist 1998:164). Det är således kulturella och kognitiva föreställningar med olika värdegrunder som den sista pelaren vilar på.

Här kan vi skönja hur nyinstitutionalismen är uppbyggd med en variation mellan de olika teoretiska disciplinerna. Ekonomiska teorier som förespråkar en rationalitet där man söker argument för institutionernas existens. Här finns också en transaktionskostnadsanalysaspekt inom ramen för att exemplifiera och sätta upp argument för institutionerna. Vidare är den politiska vetenskapen delad i två strömningar. Den ena diskuterar rational choice teorins modellerande för att förklara det politiska systemet. Den andra strömmen diskuterar ur en historisk synvinkel där effekten av institutioner på aktörer och intressen som blir konstruerade. Slutligen inom sociologin finns det ett löst konstruerat ramverk som innefattar idéer och konceptuella modeller från kulturella studier och kognitiv psykologi. Det sociologiska konceptet har en emfas på normativa och kognitiva ramverk vilket ger en uppmärksamhet på effekter av kulturella trossystem som verkar i en miljö av institutioner (Johansson 2002:21).

Nyinstitutionalismen är alltså ett multidisciplinärt verktyg som spänner över politisk vetenskap, sociologi, organisationsteori och ekonomi. Det är inte ett homogent redskap som kan ses som ramverk, utan snarare en uppsättning av idéer som är relaterade till varandra (Blom-Hansen 1997:673). Det som för samman de olika teoribildningarna är organiseringen av det politiska livet som gör en skillnad. Därför bör institutionernas roll och uppgift granskas systematiskt ur ett nyinstitutionellt perspektiv (March & Olsen 1984:747). Detta ger i ett vidare resonemang att i nätverksanalys som är kombinerad med de teoretiska inslagen ovan, nyinstitutionalism, gör det möjligt att ge vidare förklaringar på nätverk och dess utkomst. Det ger också en möjlighet att se ett nätverk som en speciell arena där olika aktörer verkar inom arenan och där ett nätverkstänkande kommer att ha ett stort inflytande på framtida sociala teoribildandet (Blom-Hansen 1997:690;672). Det som dock saknas i nyinstitutionalismen är en diskussion om makt. Trots att det är ett multidisciplinärt verktyg diskuteras det inte ett maktperspektiv. Ett resonemang kring vilken makt olika aktörer har hade kunnat tillföra ytterligare en dimension i analysen av nätverk samtidigt som det skulle kunna vara en av de förklarande faktorerna. En diskussion ur ett maktperspektiv tar vid i följande avsnitt.

2.2 Maktperspektiv

Det som således är genomgående i olika arbeten som jag studerat, när det gäller olika formationer av nätverk och dess deltagare, är att det diskuteras i en liten utsträckning om enskilda aktörers förhållande till varandra i avseendet makt. Oavsett vilken formation nätverken har, publika, privata eller en blandning, är det intressant med ett perspektiv på maktförhållandet aktörerna emellan. Formationen på nätverket ses som en konstruktion mellan olika aktörer i en given sakfråga, vilket skulle indikera på att aktörerna är likvärdiga (Börzel 1998:254). Jag värjer mig mot en sådan tanke eftersom jag finner en viss logik i att olika aktörer har olika mycket inflytande i nätverket dvs. i detta sammanhang, makt att påverka och förändra.

Den enklaste formen av makt över någon är ”according to which A exercises power over B when A affects B in manner contrary to B’s interests” (Lukes 1974:27;34 i Dahl 1991:29). Detta är ett mer endimensionellt begrepp som inte riktigt når igenom, enligt min mening, för att förklara hur makt kan utövas i ett nätverk, eller institution. Ett binärt synsätt av relationen mellan A och B ger således inte en fördjupad förståelse av hur makt utövas i en kontext som ett nätverk (Lukes 2005:109). En tvådimensionell syn ur Lukes perspektiv ger att det handlar mer om en kontroll över den agenda som det arbetas efter vilket ger en ökad makt att arbeta efter det som blir bestämt (ibid:111).

Här menar jag att Lukes (2005) tredimensionella syn ger en bättre förståelse när nätverk eller institutioner diskuteras mer ingående. Denna tredimensionella syn, vilken ger en mer modifierad och mer kritisk syn mot beteendemönster, fokuserar på beslutsfattandet och vem som har kontrollen över den politiska agendan och makt att påverka densamma. Den politiska agendan kan bestå av frågor som tas upp till behandling eller har den potentialen, det kan vara konflikter och subjektiva och reella intressen som behandlas samtidigt som det finns mekanismer som försäkrar att aktörerna dominerar den arena som de verkar inom (Lukes 2005:25-29; 111). Frågan som infinner sig är vilka mekanismer det är och vem är det som är en dominant aktör samt på vilka grunder.

Att kunna agera som en dominant aktör gentemot andra inträffar när makten, som utövas av några få, påverkar andras intressen att kunna fungera funktionellt. Att kunna dominera ges, som i detta fall, till dem i en politisk församling som har en politisk majoritet. Genom denna majoritet kan de utöva makt och vidare ut i organisationen som kan vara en kommun eller, som i detta arbete, nätverk som är kopplade till kommunen där de politiska beslutsfattarna kan utöva makt genom när det politiska initiativet skall omsättas i praktiska handlingar.

I detta sammanhang är identitet en viktig faktor. En grupp skapar tillsammans en gemensam identitet där aktörer som har samma uppfattning har ganska lätt att komma överens i olika sakfrågor. Andra som inte direkt tillhör majoritetsgruppen, en opposition, blir därmed mer eller mindre tvingade till en konformitet och solidaritet för att gruppen skall fungera tillfredställande. De som mobiliserar en identitet och den politik som skall bedrivas kan komma att dominera de som inte har lika stort engagemang eller har intagit en politisk ställning som är oppositionell gentemot en majoritet. Identitetsrelaterad dominans över andra aktörer tar en alltmer komplex form när den dominanta aktören har en kontroll över tolkningen över den utveckling som sker där det projiceras egna föreställningar över vilka normer och värderingar som skall vara rådande. Att inneha den dominerande rollen medför att man gör de som befinner sig i en opposition till stereotyper där en markering sker genom att behandla dem som de ”andra” där det klargörs att de inte ingår i majoriteten och dessutom har avvikande åsikter om de normer och värderingar som skall råda för det aktuella nätverkets arbetsområde (ibid:119-120). Inom politikens område har det en betydelse att man inte vill gå i andra ideologiers ledband när man har en egen politisk agenda, vilket är logiskt till sin natur. Däremot behöver det nödvändigtvis inte betyda att en majoritet och opposition har delade meningar i alla frågor utan det förekommer att de åtminstone har samma viljeinriktning. Det är dock den grundläggande

ideologin som gör en åtskillnad på hur man vill uppnå olika politiska mål och ett av de politiska målen är att uppnå en egen majoritet för sin politiska dagordning.

En andra mekanism som har en stor betydelse i politiska sammanhang är retoriken. Det är viktigt att förstå att språket aldrig är ett neutralt medium som kan anses som oskyldigt när det används. Språket har alltid ett syfte med det som sägs vilket gör att språket är ett uttryck för en maktdiskurs och maktrelationer. Detta reflekteras av de praktiker och positioner som medföljer en politisk sammansättning. Maktdiskurs bör förstås i detta sammanhang allt som sägs eller tänks av aktörer inom ett nätverk. I detta retoriska fält ingår den projicering av verkligheten som de dominanta aktörerna uppfattar den när man talar om den. Att iscensätta denna projicering innebär att man har, eller säger sig att ha, en bättre kunskap om ett område till fördel för dem som saknar den bilden eller helt enkelt på grund av en ideologisk uppfattning vilket gör att man har annorlunda syn på den verklighet man lever i. Detta innebär att den som driver en maktdiskurs anger en speciell kunskap om ett speciellt område där den syn som presenteras anges som den korrekta synen vilket ger en form av ett grundkriterium som alla bör följa (Foucault i Layder 1994:97). Detta ger således en koppling mellan makt och kontroll över det som sker. Den kopplingen är nödvändig eftersom det annars skulle ange att alla aktörer i ett nätverk är lika drivande och jämställda vilket inte är fallet.

Bourdieu (i Moe 1994) för en liknande diskussion när det gäller språket som en maktfaktor. Språket återspeglar i och för sig en verklighet som är objektiv. Dock visar den sociala verkligheten att den snarare karakteriseras av olikartade livsmiljöer. Med en dominans när det gäller språket handlar det om hur språket används för att vinna fördelar i kampen om makten som dominerande aktör. Orden eller språket alltid har egenskapen av att vara en social kraft för att påbörja någon form av förändring. Inom politikens värld har en beskrivning av något inledningsvis oftast en objektiv och saklig framställan i kampen för att sätta den politiska agendan och därmed bibehålla en makt. Det som yttras, språkligt, har en plats i den sociala världen men dessutom ger den ett uttryck för att beskriva den sociala verkligheten. Detta innebär att; har en aktör förmågan att sätta en agenda utifrån vad som sägs innebär samtidigt att aktören ifråga har ordet i sin makt och den som besitter makt är i en position där man som aktör kan definiera orden och den sociala verkligheten (Moe 1994:172-174).

Det som är signifikant för den politiska retoriken är att den faller tillbaka på att man har en form av majoritet när det gäller förmågan att dominera och inneha makt. Till synes kan det vara viktigare att den egna gruppen, som bildar majoriteten, domineras så att majoritetsformen blir understödd av det som skall tas upp på agendan och att det på så vis kan vinna gehör i en bredare publik debatt.

Detta resonemang ovan betyder således att det har en betydelse att förstå *att* makt utövas inom ett nätverk och vidare *hur* makten tar sig till uttryck och vilka mekanismer som är viktiga i sammanhanget. Detta innebär att makt kan utövas öppet eller dolt helt beroende på vilket syfte aktören har med sitt handlande.

Nyinstitutionalismen tonar ner intressekonflikter som kan bottna i maktfrågor och reaktionen på eventuella konflikter kan vara till viss mån att inrätta än mer

komplikerade administrativa strukturer (Johansson 2002:24). Således är resonemangen kring makt sällsynta i nyinstitutionalismen vilket har kritiserats från forskare i åtminstone Sverige. Eftersom nyinstitutionalismen inte diskuterar maktförhållanden innebär det en form av osynliggörande av maktrelationer i nätverk och institutioner (ibid.159). Detta är en uppenbar brist vilket jag har påvisat med resonemangen jag fört ovan.

2.3 En modifierad modell av nyinstitutionalism och makt

Nyinstitutionalismen erbjuder till en stor del en tillfredställande teori för en analys av institutioner och nätverk. Teorin har med viss rätt kritiserats för att osynliggöra ett maktperspektiv. Jag tolkar Lukes (2005) att det finns en glidning i hans diskussion mot de två pelarna, normer och värderingar samt kulturella och kognitiva system, i den tredimensionella synen på makt. Tillsammans med de två mekanismerna, identitet och språk, ges en mer grundläggande förklaring till hur dessa två pelare fungerar och kan förstås. Detta gäller ur både ett politiskt och ett tjänstemannaperspektiv. Lukes (2005) vidgar således perspektivet genom att kunna ge förklaringar i perspektiv av makt och makttermer samt hur dessa kan ta sig uttryck i de två pelarna nämnda ovan genom att synliggöra dessa i sin diskussion. Detta är något som nyinstitutionalismen inte för upp i sin diskussion utan antingen förbigås det i sin diskussion eller tas det mer eller mindre för självklart att makt förekommer men förklarar inte varför eller hur makten förekommer. Det som föreslås är att integrera ett maktperspektiv i användandet av nyinstitutionalismen i analysen. Detta skulle ge en mer allomfattande analys av problemområdet samtidigt som det skulle ge en större förståelse för hur vissa processer fungerar där nyinstitutionalismen inte riktigt räcker till. Avsikten är att integrera ett maktperspektiv dels i frågorna till intervjupersonerna och dels i analysen för att tillföra den dimensionen jag anser saknas i nyinstitutionalismen.

3 Olika arbetsnivåer inom Välfärd för alla

3.1 Presentation av Välfärd för alla

Flera storstäder i Europa, däribland Malmö har ett dubbelt åtagande. Med detta menas att det ena åtagandet som ses som grundläggande innebär sörja för att Malmös invånare har en välfärd som ger en god levnadsstandard. Det andra åtagandet är att tillsammans med Lund vara tillräckligt stark för att fungera som en tillväxtmotor för Öresundsregionen, Skåne och Sydvästskåne. Här menas att dessa två åtaganden hänger samman genom att konstatera att ett svagt ekonomiskt Malmö inte klarar välfärden för sin befolkning (Malmö stads skrivelse till regeringen 040512; VFA en bakgrund: malmo.se).

I juni 2003 beslutade kommunstyrelsen att en handlingsplan skulle arbetas fram. Planen togs fram i en bred politisk diskussion som sedermera godkändes i kommunstyrelsen (KS) den 16 mars och sedan i kommunfullmäktige (KF) den 25 mars 2004. Handlingsplanen ”Välfärd för alla – det dubbla antagandet” lyfter fram ett antal områden som kräver åtgärder för att öka välfärden för olika grupper som är ekonomiskt och socialt utsatta (Handlingsplan VFA 2004: malmo.se).

Olika aktörer medverkar i arbetet med välfärd för alla. Man menar att det krävs en bred uppslutning från alla delar av samhället för att arbetet skall lyckas (ibid). Det finns representanter från, förutom representanter från kommunen, Region Skåne, näringsliv, föreningsliv, politiska partier, fackliga organisationer, kyrkliga samfund och representanter från hyresgästföreningen samt fastighetsägarföreningen region syd (malmo.se).

I avsnitten nedan finns det tillhörande organisationsskisser. Dessa återfinnes som bilagor under rubricerat avsnitt och är numrerade löpande i texten samt i bilagedelen.

3.1.1 En översikt av kommunstyrelsens, styrgruppens och samordningsgruppens relation till VFA

Det arbete och den redovisning som kommer från de olika arbetsgrupperna landar på KS bord för beslut eller att det skickas vidare för behandling i KF.

De som ingår i styrgruppen är stadsdirektören, näringslivsdirektören, gatudirektören och de tre stadsdelscheferna från Södra Innerstaden, Rosengård

och Hyllie. Till styrgruppen är även en sekreterare och en kommunikationsansvarig knutna. Denna grupp, kallas även lilla VFA, fungerar även som ett slags beredningsorgan till kommunstyrelsen vid åiterrapportering.

I samordningsgruppen ingår kommunstyrelsen och samtliga ordförande och viceordförande i nämnder, styrelser och bolag som är direkt representerade av Malmö stad. Deltagare från kommunen och vad som sägs om vilka aktörer som skall ingå in denna grupp så skulle detta innebära att i samordningsgruppen är det enligt de uppgifter som jag fått fram cirka 164st deltagare som är rubricerade (malmo.se). I samordningsgruppen dras riktlinjer upp av en mer visionär och bredare form eftersom det är så många deltagare till antalet. Vid de träffar som har ägt rum har de blivit indelade i mindre diskussionsgrupper där de fått lista upp frågor av olika slag som de anser vara av viktigare art än andra. Det som framkommit är att efterhand möten ägt rum i denna grupp har antalet deltagare minskat vilket framgår av protokollen (malmo.se; se även övergripande organisationskiss nr:1).

3.1.2 Presentation av arbetsgrupper

Det finns fyra arbetsgrupper som har specifika områden som de arbetar med och som är direkt anknutna till den ena åtagandet i det ”dubbla åtagandet”. Arbete, utbildning, trygghet och boende/mötesplatser ingår i det åtagande som handlar mer direkt om malmöbornas välfärd. Boende/mötesplatser upphörde 2005 (VFA lägesrapport2:3; malmo.se). Den femte och sista arbetsgruppen, tillväxt, berör alla områden på olika sätt. Dess främsta uppgift är att planera insatser som på sikt kan stärka tillväxten och öka antalet arbetstillfällen i Malmö. Detta sker i ett närmre samarbete med det lokala näringslivet. Vidare bestämdes det i maj 2004 att tillväxtarbetet skulle mer direkt ingå i en integrerad form i alla områden eftersom från början behandlades tillväxtfrågorna på ett mer översiktligt sätt då prioriteringen till en början var riktad mot de andra områdena (VFA lägesrapport1:54; malmo.se). Det är således i arbetsgrupperna som arbetet med VFA utföres. De olika arbetsgruppernas ordförande tillhör olika förvaltningar som aktivt arbetar med frågor som direkt berör sitt förvaltningsområde. Av dessa numera fyra arbetsgrupper kommer jag att diskutera trygghetsgruppen mer utförligt och det arbete som sker vilket sorterar under gatukontorets förvaltnings-, och ansvarsområde.

3.2 Trygghetsgruppen – en fördjupning

Målet för arbetet med trygget är att öka tryggheten genom att minska brottsligheten generellt. I det övergripande trygghetsarbetet innebär det att i princip alla områden som det begås brott är man verksam i. Det gäller områden som inbrott, skadegörelse, misshandel mm. Detta är vad man benämner ”vardagsbrott”. Det är till stor del ganska unga malmöbor som står för en hög del

av dessa brott och detta har föranlett satsningar för att bemöta kriminella ungdomar och stävja den form av brottslig verksamhet som de ägnar sig åt. Tesen som trygghetsgruppen driver är att om man minskar denna del ökar samtidigt tryggheten för allmänheten. Därför beslutade man att inleda ett samarbete där gemensamma aktiviteter som man ansåg vara nödvändiga mot ungdomskriminalitet generellt men i synnerhet att förhindra de mest brottsaktiva ungdomarna från att fortsätta en kriminell livsstil. I detta presenterade polisen en handlingsplan där polisen önskade Malmö stads samverkan. För att detta samarbete skulle kunna fungera sattes således följande mål upp:

- Att genom gemensamma insatser förhindra fortsatt kriminalitet hos de mest brottsaktiva ungdomarna och därmed upplösa kriminella ungdomsgäng/grupperingar.
- Att utvidga och effektivisera samverkan mellan polismyndigheten, åklagarmyndigheten och socialtjänsten för unga som begår brott.
- Att genom ökade insatser ge en snabb reaktion vid ungdomsbrott och därmed minska nyrekrytering till en kriminell livsstil.
- Att ta fram nya typer av åtgärder för ungdomar under 15 år som begår brott (VFA rapport2/2006;19: malmo.se).

En styrgrupp tillsattes för att effektivisera samarbetet som består av representanter från samtliga myndigheter. En individ och familjeomsorgschef (IoF) samt en polisinspektör gavs en samordningsroll inom respektive verksamhet under tiden som projektet löpte. Socialtjänstens samordnare utsåg en arbetsgrupp som medverkat och följt aktiviteterna (VFA rapport2/2006;19: malmo.se).

Det är en mängd olika åtgärder och aktiviteter som är genomförda i samarbetet mellan polis, IoF, utbildningsförvaltningen, narkotikakommissionen samt inventering och kartläggning av samverkan ute i stadsdelarna (ibid:20). Det är här som det stora arbetet ligger i avseendet den övergripande samordningen över hela Malmö stad (se organisationsskiss nr:2). För att göra det mer begripligt kommer det att brytas ned till stadsdelsnivå.

3.2.1 Trygghetsarbetet på stadsdelsnivå

Trygghetsgruppens organisering består av en central ledningsgrupp, sekretariat, ledningsgrupper i varje stadsdel och lokala SSP (Socialtjänst-Skola-Polis)-grupper som kan vara en eller flera i varje stadsdel (se bilaga nr:3). Den centrala gruppen har det övergripande ansvaret för verksamheten, strategi och mål, tilldelning av medel till speciella verksamheter och framför allt prioriteringen av verksamheten utifrån inkomna planer och övergripande SSP-behov. Ledningsgrupperna i varje stadsdel godkänner och leder lokala insatser i enlighet med budget och åtgärdsplan. SSP-grupperna arbetar med att kartlägga behov och vilka resurser som krävs där åtgärdsplaner är en del av resultatet. En viktig del i detta arbete är att bygga nätverk med andra aktörer i sitt närområde (se organisationsskiss nr:4).

Samarbetet i SSP är lite olika organiserat med antalet SSP-grupper i varje stadsdel eftersom storlek på stadsdelen och antalet skolor kan variera. I detta har ett speciellt SSP-sekretariat inrättats som har till uppgift att verkställa beslut i fråga om strategi och verksamhetsplaner. Dessa beslut kommer från den centrala ledningsgruppen. I övrigt skall sekretariatet stödja organisationen förutom verkställandet av beslut. Denna organisering underlättar samarbetet genom att det är en fast organisation där ansvaret är definierat. Organisationen är inte beroende av att personal kan försvinna och ersättas av nya. Erfarenhetsutbyte, metodutveckling, samordning samt en optimering av resurserna blir följden av detta (VFA rapport2/2006;24: malmo.se; se även organisationskiss nr:3).

När det gäller SSP-arbetet på den lokala nivån med nätverksbyggandet med olika aktörer i sitt närområde är det signifikant att man befinner sig längst ut i nätverket och följdaktigen längst ifrån den politiska makten och de direktiv som man antagit för hela VFA (jfr organisationskiss nr:4). Hur detta förhåller sig kommer vi att gå igenom i nästa kapitel där resultatet av intervjuerna kommer att gås igenom.

4 Redovisning av intervjuer

Alla frågor är ställda utifrån trygghetsarbetet och framför allt trygghetsarbetet ute i stadsdelarna. Det förekommer svar nedan som är av en mer allmän karaktär som berör hela VFA. Detta skall inte tolkas som om intervjupersonerna inte velat svara direkt om trygghetsarbetet i stadsdelarna utan får nog tolkas som att, trots att jag angett i inledningen till intervjuerna, att det berör trygghetsarbetet. Trygghetsarbetet är övergripande över hela Malmö stad vilket kan föranleda att svaren blivit som de är.

4.1 Frågor utifrån ett nyinstitutionellt perspektiv

VFA tycks vara en komplex miljö där det förekommer många aktörer. Vid intervju med Rolf Jonsson verksam vid gatukontoret sedan mitten av 1980-talet, gatudirektör, gavs ett vidare perspektiv på just gatukontorets verksamhet. Intervjun inleddes med en allmän diskussion kring verksamhet och hur gatukontorets organisering sett ut. Detta finns inte redovisat i några konkreta frågor. Däremot var det en öppning till själva intervjun de andra frågorna som ställdes. De frågor som inte var ställda i samband med intervjun kommer att diskuteras vidare i analysen.

När det gäller rent allmänt om VFA och dess organisering och hur den är kopplad till medborgarna ställdes frågan om VFA är en ekonomisk prioriteringsdiskussion som inte medborgare skall blanda sig i? svarade Jonsson (060316) ”ja eftersom när det handlar om ekonomiska frågor går politiska prioriteringar före medborgarnas prioriteringar när det gäller VFA-arbetet”. Vad då den politiska styrningen betyder och den debatt som förekommer i kommunfullmäktige (KF) om hur pengarna då fördelas menar Jonsson (060316) ”att det är viktigt att frågorna behandlas i KS och KF. Gatukontoret får sin del ekonomiskt så verksamheten flyter och att den gör det bra. Men KF och KS driver inte förnyelsefrågor, trafikfrågor och annat”. Om inte det finns förnyelsefrågor på KS och KF:s bord finns det då en tydlig arbetsdelning mellan tjänstemän och politiker? Här menar Jonsson (060316) ”Ja men den funkar inte. Det stannar hos stadsdirektören (när det gäller VFA *författarens anm.*). Det finns en rädsla för en politisk debatt som man förlorar”. Persson (060321) är inne på samma linje och menar ” Ja. Tjänstemännen bereder ärendena för beslut i kommunstyrelsen. Beslutsförhållanden ligger explicit hos just kommunstyrelsen och de förtroendevalda. Däremot ska man väl inte sticka under stolen att det i beredningsförfarandet går det att styra ”dagordningen”. På det sättet har tjänstemännen ett inflytande som man kan diskutera om det är för stort eller för litet”. Larsson (060522) menar att

”Jag tycker inte att det är bara tjänstemännen som arbetar med trygghetsfrågorna. Min uppfattning är att politikerna varit aktiva i Trygghetsfrågorna utifrån deras politiska arenor”. Mister då politikerna ett inflytande i VFA när det handlar om att realisera mål som politiker satt upp? På detta svara Persson (060321) ” Det är en svår avvägning. Politikerna ska peka ut målen för verksamheten och i viss mån ha åsikter om vilka metoder. Men det är trots allt så att tjänstemännen besitter den expertis som ska finnas när det gäller metoderna för att nå målen. Men givetvis kan det finnas politiska avvägningar i vilken metod som anses vara bäst och då får politikerna avgöra vad som gäller.” Jonsson (060316) för en diskussion som är att betrakta som en motsats genom ”Politikerna tar inte sitt inflytande, har mist det politiska initiativet från början, det finns en diskrepans mellan de olika nivåerna”. Medan Larsson (060522) snarare bekräftar Perssons (060321) uppfattning genom ”Uppdraget för oss tjänstemän är att beskriva HUR de politiskt fastställda målen ska genomföras utifrån de förordningar, ekonomiska ramar osv som finns. Tjänstemännen ska verkställa de politiska målen. Politiken beskriver VAD som ska uppnås och tjänstemännens uppdrag är att genomföra dvs beskriva HUR målen ska genomföras i organisationen”.

När det gäller samhällsvärden och vad medborgarna tror att tjänstemän har för makt att kunna påverka den politiska agendan menar Jonsson (060316) ”ofta är det inte klart med de politiska besluten utan jag får tolka den politiska intentionen i tekniska nämnden och KS. Ibland får jag gå in på politikens område eftersom det finns en viss skillnad mellan yngre och äldre medarbetare. Hos de yngre finns inte uppfattningen att vi arbetar i en politiskt styrd organisation och det är väl vårt eget fel eftersom de yngre saknar erfarenhet och vi bistår inte med en handledning när de börjar. Detta kan hjälpa till att hota (urholka *författarens tolkning*) den politiska rollen. Här kan jag känna att jag fungerar som en väktare av demokratin” Larsson (060522) när det gäller åldern är av en annan uppfattning med ”Jag har inte märkt någon skillnad när det gäller åldern på medarbetarna” samtidigt fortsätter Larsson utifrån samhällsvärden och påverkan på den politiska agendan med ” Ja, det tycker jag. Ett tryggare Malmö innebär bl.a. att ungdomskriminaliteten minskar och att tryggheten ökar. Detta tror jag är en viktig fråga för våra ungdomar.../.. Detta är en viktig demokratifråga”.

När det gäller rollen som politiker kontrasterat mot tjänstemännens roller blir således frågan om administrationen blir politiserad i den meningen att det inte är politikerna som bestämmer och rollen som politiker blir urholkad menar Persson (060321) att ”Det är nog så att tjänstemannaorganisationen i ett helhetsperspektiv har ett tydligare fokus på VFA än vad de lokala förtroendevalda har. I den meningen drivs VFA kanske politiskt av tjänstemännen. Men det är en för enkel förklaring och visar inte hela bilden. Jag tror att förvaltningschefer generellt har proportionellt mycket stort inflytande relaterat till deras nämndsordförande. Inte så konstigt eftersom förvaltningschefer är heltidsavlönade med en hel stab under sig och förtroendevalda ordförande har det som ett fritidsuppdrag”. Larsson (060522) menar ändå att ” Jag tycker inte att det är bara tjänstemännen som arbetar med trygghetsfrågorna. Min uppfattning är att politikerna varit aktiva i Trygghetsfrågorna utifrån deras politiska arenor”. Medan Jonsson (060316) har en diskussion som går ut på att ”Ja om man inte är delaktig (som politiker

författarens anm.) och inte är med och styr. Det borde finnas en politisk styrgrupp som håller fastare i det”. Om det finns ett problem med att blanda externa och interna aktörer i arbetet menar Persson (060321) att ”Utgångspunkten för arbetet inom VFA är att det måste vara fler aktörer än enbart kommunen för att nå de mål som sätts upp i handlingsplanen. Ur den synvinkeln är det en möjlighet att skapa kontakter som man normalt kanske inte har. Däremot kan gruppens storlek göra att det trots allt inte blir det ”nätverkande” som var tänkt”. Här har Jonsson (060316) samma uppfattning genom att ”man kunde se samordningsvinster med att hela Malmö skulle vara med på tåget med tanke på det dubbla åtagandet”.

4.2 Frågor utifrån ett maktperspektiv

En fråga om tjänstemän får mer makt när ett nätverk växer fram och om tjänstemännen politiseras på bekostnad av politiker svarar Jonsson (060316) ”att om man är medveten om sin roll är det lättare att se var gränserna går. Det är skilda arenor för tjänstemän och politiker och det måste man hålla isär, arbetar dessutom efter reglementen och nämnsdirektiv”. Här diskuterar även Jonsson rollen som demokratins väktare. Persson (060321) menar att ”.../ trots allt så att tjänstemännen besitter den expertis som ska finnas när det gäller metoderna för att nå målen. Men givetvis kan det finnas politiska avvägningar i vilken metod som anses vara bäst och då får politikerna avgöra vad som gäller”. När jag frågar i samband med detta om det är någon som har för mycket makt säger Jonsson (060316) att ”det används folk som kan frågorna och vi samlar ihop rätt människor på rätt plats och genom detta sipprar allt ut i organisationen lokalt”. Persson (060321) menar att ”.../Om man ska gå in och diskutera vem som har makten mellan politiker och tjänstemän så ska man nog inte begränsa sig till att använda VFA som exempel. Då är det hela den kommunala organisationen som bör analyseras”. Om det finns något inflytande på det vardagliga arbetet inom trygghetsgruppen och gatukontoret ur ett maktperspektiv säger Jonsson (060316) att ”formellt är det budgeten som styr men även tekniska nämnden. Sedan finns det en informell styrning från ordföranden i tekniska nämnden eller den socialdemokratiska gruppen (majoritetsgruppen i tekniska nämnden *författarens anm.*)”.

När det gäller trygghetsgruppen och dess påverkan på gatukontorets förvaltning så finns frågan om det ansvar eller makt blivit utlagt på tjänstemän så det blivit otydligt med ansvar för politikerna menar Jonsson (060316) att ”genom att det operativa ansvaret ligger på förvaltningen så ja, men det politiska ansvaret finns kvar. Det finns makt inom den egna organisationen enligt tradition men den makten påverkar inte utan den handlar om en mer hierarkisk intern miljö”. Om det finns utrymme för en form av egenmakt för tjänstemännen att driva frågor utan att politiker vet vad det är som försiggår så länge det befinner sig inom trygghetsgruppens område menar Jonsson (060316) att ”Ja goda idéer är bättre, driver det frågorna framåt är det bra åtminstone inom VFA annars inte då det saknas en politisk styrgrupp att förankra det i. Det bygger på egna nätverk, god

kännedom om andra chefer i SDF och andra organisationer. Ett gott rykte spelar också roll”. Persson (060321) svarar på om politiker blir marginaliserade av tjänstemännen genom att det finns en otydlig gräns mellan politik och förvaltning med att ”Jag anser att de förtroendevaldas ställning behöver stärkas genom att förtroendevalda ska ges rimliga förutsättningar att ”väga upp” tjänstemannaförvaltningen. Dels arvoderingsmässigt men även med hjälp av tekniska hjälpmedel.../”.

När det gäller en form av maktlöshet så när det gäller samordningsgruppen om alla representanter är likvärdiga där? Jonsson (060316) svarar att ”den gruppen ligger för långt ifrån verkligheten. När det gäller deltagandet så minskar det för varje möte som ägt rum man har till och med ställt in ett möte. Det fungerar bättre när det bryts ner i nätverk i de lokala sammanhangen med de lokala aktörerna”.

5 Analys ur de båda teoriperspektiven

Tanken och känslan som växte fram under, framför allt inledningsvis, intervjun är att gatukontorets tidigare verksamhet byggde på den traditionell institutionell miljö i den meningen att det har funnits ett ganska konservativt sätt som arbetet bedrevs på i den tidigare verksamheten. Det var de formella strukturerna i både beslutshierarkin som den interna organiseringen inom gatukontoret som var av vikt. Ur en historisk tillbakablick låg fokus mer på varför gatukontoret fanns som institution och inte på den verksamhet som faktiskt spände över gatukontorets verksamhet och dess innehåll. Det fanns inga direkta processer tidigare som pekade på att det var några förändringar som skulle iscensättas utan karaktären var mer att gatukontoret betraktades som en mer färdig produkt som institution. Intrycket jag fick var att sättet att arbeta på, numera, inom gatukontoret var mycket likt handlingsprogrammet VFA:s upplägg. Skillnaden var störst i att VFA gav uttryck för nya tankar och framför allt nya tankar inom de verksamhetsområden som gatukontoret redan traditionellt arbetar med vilket påverkat gatukontorets arbetssätt. I dessa områden integreras nya och gamla frågor med varandra på ett nytt sätt. Framför allt i arbetet med VFA innebär det för förvaltningen ett nytt sätt att arbeta med trygghetsfrågor för malmöborna. Tanken och arbetet har funnits inom t ex trafikfrågor där det ges en stor uppmärksamhet att få alla sorters trafikanter att kunna färdas tryggt men i det nya trygghetsarbetet finns det en högre ambition att integrera trygghet ur flera aspekter.

Således innebar VFA ett skift för gatukontoret som institution betraktat genom att VFA faktiskt vänder sig bort från den strukturella fokus på verksamheten som tidigare fanns på gatukontoret. Genom att politisk makt blev informellt kanaliserad till förvaltningen och dess tjänstemän genom handlingsprogrammet gjorde att gatukontoret fick en ännu mer ändamålsenlig orientering på sin verksamhet. Detta skift gör det lättare att kunna förklara politiken med VFA och trygghetsgruppen samt dessutom kunna förklara vilka effekter och välfärdsvinster det kan bli i den intention som handlingsprogrammet VFA vill ange. Detta ser jag som en konvergens mot nyinstitutionalismen. Detta vilar också mot den kulturella och kognitiva pelaren där uppfattningar om hur framför allt nätverket ut i stadsdelarna med trygghetsarbetet skapas och reproduceras. Reproduktionen spänner över alla stadsdelar när det gäller själva inrättandet av nätverket med dess aktörer. Här finns även inslag av att det bara är vissa element som blir nya och då beror det på att den geografiska storleken på stadsdelen som är avgörande för vilka element som drivs vidare i nätverket genom utveckling eller en expanderings av verksamheten. Den regulativa pelaren representeras här av myndigheterna i form av att de ser till att de lagar och förordningar efterföljs. Det är även kommunen som aktör i SSP genom skolan som kan fånga upp beteenden som

avviker genom att se ungdomarna tidigt och kan därmed ta kontakt med föräldrar, föreningar osv. för att mota en ingång till den kriminella världen. När det gäller normer och värderingar är det tydligt att det finns mål som man vill nå samtidigt som nätverkets konstruktion får ses som ett medel att uppnå målen. Detta gäller framför allt att SSP-arbetet lyckas föra ut de mål till de aktörerna som deltar i nätverket och att alla parter kan acceptera målen. Genom en acceptans av de uppsatta målen kan det innebära att tjänstemännens arbete och politikernas visioner att försvara olika värden i samhället som t ex demokrativärden ses som önskvärda. I vissa avseenden, när kriminaliteten sjunker, kan detta ses som om mål delvis uppnås och medlen lyckade i den meningen att de värden som försvaras också förstås och accepteras av aktörerna. Beroende vilken stadsdel det är, är det på denna lokala nivå lättare att se vilka behov som finns och hur det eventuellt kan åtgärdas. Hur åtgärderna kan se ut är olika eftersom varje stadsdel har till en viss del skillnader i sin problematik därför kan åtgärderna skilja sig åt dock är mål och medel desamma.

Ur ett maktperspektiv kan det ses som att en viss del av den politiska makten har tryckts nedåt i organisationen i samband med VFA. Tillsammans med myndigheter, som polis och socialtjänst, är det lättare att ha en kontroll över vad som skall ske och framför allt hur. Det handlar om trygghetsfrågor så det berör alla som bor och verkar inom en stadsdel. I detta spelar de kognitiva föreställningarna en viktig roll för organiseringen. Förhandskunskaper om dem som skall arbeta med olika trygghetsfrågor ger att kunskap och handlingsmönster inom ramen för förvaltningarna, lokalt och centralt i gatukontoret, följs och det är ingen som tänker agera på ett annorlunda sätt. Här finns dock en reservation och den är om det skulle vara att man implementerar nya arbetssätt. Men då handlar det om att tillföra något som är nytt i den organisatoriska strukturen vilket skulle betraktas som enskilda element som för processen vidare. Den regulativa delen som representeras av myndigheter har ett stort inflytande. Inte för att de är myndigheter utan för att de samarbetar med den lokala kommunala organisationen. Här är det inte bara institutionen i sig som regleras utan även reglering sker genom ett myndighetsutövande. Framför allt så regleras och begränsas beteenden i stadsdelen där man hanterar den problematik som har uppstått. Detta kan då göras direkt genom ett myndighetsingripande eller via förebyggande åtgärder som minimerar riskerna för ett myndighetsingripande dvs. att det kanske inte lockar till att utföra en kriminell handling. Detta har skett framför allt av två skäl. För det första är det för att samordningsgruppen som skulle vara ett viktigt inslag inte blev det utan att gruppen har kommit för långt bort från verkligheten dvs. i denna kontext att gruppen inte kommit fram till ett mer konkret resultat utifrån de möten som genomförts. Styrningen av det visionära arbetet kommer från KS samtidigt som, för det andra, arbetsgrupperna är starkt förankrade nedåt i organisationen där det arbetas med stadsdelar, myndigheter och näringsliv. Detta lokala arbete och hur det ser ut är viktigt att poängtera annars blir svårigheten för stor att genomföra arbetet med trygghet. Trygghetsgruppen kopplat till en lokal nivå ger att det är tydligt att gatukontoret har en stor förmåga att kunna påverka stadsdelen i den meningen vilka som man ser som önskvärda att hålla ett visst ansvar för arbetet med trygghetsfrågor. Det

handlar mer direkt om vilka frågor som anses vara problematiska och skall lyftas upp i det arbetet. Det finns en större makt inom arbetsgruppen som är kopplad till förvaltningen eftersom det operativa ansvaret finns där. Men samtidigt sägs det att både ansvar och makt sipprar ned till stadsdelar och till dem som arbetar med frågorna där. När det handlar om makt inom den egna organisationen, gatukontoret, enligt tidigare traditioner ser jag det mer som en traditionell hierarkisk maktfördelning.

Det som denna diskussion indikerar är att en del av den politiska makten förskjuts till tjänstemännen. Det finns en naturlig förklaring å ena sidan och den är att för att det ska fungera är det nödvändigt. Å andra sidan finns det tecken på att politikerna inte tar sitt inflytande trots att det handlar om att realisera mål som politikerna satt upp. Som en förklaring pekar på är att politikerna har mist det politiska initiativet redan från början eftersom fördelningen mellan ekonomi – inflytande startade med en diskrepans mellan nivåerna redan från början. Flaggan som reses här, menar jag, att det är en återgång till den gamla organiseringen. Trots en ny tankestruktur och nytt innehåll i förvaltningen ser man en ansats, om än otydlig, till att se gatukontoret som en färdig produkt ur ett mer traditionellt institutionellt perspektiv. Samtidigt finns den uppfattningen att VFA är ett styrdokument där förvaltningarna själva gör sina planer för att nå de uppsatta målen. Där har de lokala politikerna ett stort ansvar att se till att de följs i samma anda som det är tänkt med VFA. Samtidigt finns det en uppfattning att kommunikationen mellan de olika rollerna, politiker och tjänstemän, borde vara bättre. Resonemang pekar generellt på den sociala interaktionen mellan aktörerna i nätverket och vilken viktig funktion den har för en fortsatt process i arbetet på alla nivåer inom VFA. Vidare är det även kognitiva föreställningar från företrädare om hur det borde se ut vilket kanske inte stämmer överens med den sociala verkligheten.

Det finns en risk för att administrationen blir politiserad i den meningen att tjänstemännen i Valfärd för alla tar över politikerrollen vilket föranleder över att fundera på om politikerrollen är hotad i en sådan administrativ miljö. I detta delar Rolf Jonsson och Daniel Persson nästan samma uppfattning men uttrycker det annorlunda. Jonsson menar att politikerrollen kan vara hotad eftersom han ser att politiker, inom ramen för VFA, inte är med och styr på det viset som han skulle vilja se att de gjorde. Här saknar Jonsson en politisk styrgrupp som har en bättre kontroll och överblick. Persson menar att den kommuncentrala uppföljningen är alltför svag å ena sidan. Men dock får förvaltningarna en större handlingsfrihet att nå de uppsatta målen från ett centralt håll. Därigenom blir den centrala makten försvagad. Deras resonemang faller tillbaka på den pelaren som innehåller normer och värderingar som menar att det styrs av en föreställning av hur eftersträvansvärda målen är och vilka medel som skulle kunna vara tillåtna för att uppnå dem. Det som diskuteras här från Daniel Persson och Rolf Jonsson är en uppstramning av den centrala styrningen så att det blir tydligare i rollfördelningen mellan den centrala makten, förvaltningarna och olika aktörer när arbetet kommer ner på lägre nivåer. Men även om hur enskilda kan och bör agera. Även detta är kognitiva föreställningar om den sociala verkligheten, upprätthållandet av förvaltningens, förvaltningarnas organisering eller i detta sammanhang VFA såväl

som andra aktörer och politiker. Tjänstemannaorganisationen har i sin roll ett helhetsperspektiv och genom det en tydligare fokusering än vad förtroendevalda politiker har. Så i en sådan mening drivs kanske VFA politiskt av tjänstemännen. Detta beror mer på att de är heltidsanställda på en förvaltning med en stab under sig jämfört med förtroendevalda som har sitt uppdrag som ett fritidsuppdrag. Detta gäller framför allt i olika politiska nämnder som har VFA på sitt bord. Detta resonemang vilar på den kognitiva pelaren där den kunskapsmässiga basen finns och man följer handlingsmönster som tas för givna där man inte tänker eller agerar annorlunda vilket skulle stärka tesen om demokratins väktare i en vidare tolkning. Innebörden av detta är att de roller man har fortsätter man att reproducera vare sig man gör det medvetet eller omedvetet. För att kunna diskutera detta får man lyfta analysen till att omfatta hela Malmö stads organisation och inte bara se till VFA. Det ges det inte utrymme för här.

En annan problematik som lyfts fram just när det gäller normer och värderingar är att det finns en diskrepans mellan tjänstemän och de politiska ställningstaganden som sedan leder till beslut som skall följas. Jonsson är av den uppfattningen att han är ledet mellan medborgarna och de politiska besluten. Här får Jonsson gå in och tolka de beslut politiskt som fattas av tekniska nämnden, kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige och sedan omsätta dessa beslut i praktiken och se till att de följer den politiska inriktningen. Således uppfattar Jonsson sig som en väktare av de demokratiska beslut som fattas. Problematiken som finns i kombination med en hotad politikerroll är att ju yngre medarbetare det finns på förvaltningen ger att det inte finns en medveten uppfattning att man arbetar i en politiskt styrd organisation. På sikt kan detta hota politikerrollen samtidigt som väktaren av demokratins roll urholkas. Detta ger en dubbel förlust där det inte ens blir ett nollsummespel utan en situation där båda förlorar och ytterst demokratin med alla dess följder. Även här faller detta inom ramen för de kulturella och kognitiva föreställningarna som finns. Det finns handlingsmönster som i detta fall borde ses över för att kunna förhindra en kunskapsförlust till de nya medarbetarna och därmed skapa möjligheter att stärka väktarrollen i alla led.

Det är tydligt att det finns klara relationer mellan aktörerna ur olika perspektiv. Vissa relationer betyder mer än andra. Nätverk och makt kan jag se hänga ihop eftersom arbetsformen och organisationen i VFA bjuder in till det i den meningen att det är nödvändigt att arbeta i någon form av nätverkskonstellation för att framför allt trygghetsarbetet skall kunna fungera tillfredställande. Och just makten är nödvändig där det inte finns några myndigheter som formellt har makten via lagstiftning. Makten inom VFA och trygghetsgruppen utövas eftersom man i stora drag diskuterar att påverka beteendemönster både inom det egna trygghetsarbetet såväl som externa aktörer. Man har kraft att i stadsdelarna i SSP-arbetet påverka den politiska agendan och därmed det politiska beslutsfattandet. Identiteten spelar en viktig roll när man som kommun identifierar sig med skola, polis och social omsorg gentemot externa aktörer. Tillsammans med dessa talar man ett gemensamt språk vilket i sig utgör en maktfaktor. Språket som en social kraft med viljan att förändra är kraftfull när det sker tillsammans med de nämnda aktörerna inom SSP. När man som en gemensam aktör kan både definiera orden och den sociala verkligheten, som man

vill att den skall vara, finns det en rimligare chans att vinna allmänhetens intresse att gå i samma riktning. Denna identitetsrelaterade dominans över andra är komplex till sin form. Den dominanta aktören har kontroll över utvecklingen där normer och värderingar projiceras över det som skall vara rådande. När det gäller den definition av den sociala verkligheten sker det en markering mot dem som inte delar den allmänna normen och värderingen, t ex de som begår kriminella handlingar. Denna markering klargör att de inte ingår i majoriteten som inte begår dessa handlingar och att deras avvikande åsikter om vad som skall tolkas som rätt eller fel, både bokstavligt och symboliskt. Detta är grundläggande i SSP-arbetet att dessa människor skall fångas upp innan de går för långt in i kriminalitet. Är det möjligt att projicera de uppfattningar som är goda kan dessa individer slippa repressalier i form av fängelse eller att dömas till vård inom socialtjänsten inom ramen av det preventiva arbetet som SSP i första hand är.

6 Slutdiskussion

Arbetet som nu nått sitt slut lämnar en del reflektioner kvar. Det som presenterades i empiri samt intervjuer som senare analyserades ur de teoretiska perspektiven lämnar framför allt en reflektion kvar hos mig. Den är om de som jag intervjuat i sin tur har någon gång reflekterat över vad det är för process man befinner sig i. Samarbetet kring t ex SSP är ett stort ansvar när det gäller att fånga upp unga människor som kan vara på fel väg. Ser trygghetsgruppen bara mål i sig att nå procentsatser för att kunna göra en bedömning över att man är på väg mot rätt mål? Eller att man använder rätt metod för att nå dit? Eller är man medveten om att det kan vara en betydligt större process för många aktörer som är inblandade i detta arbete av olika anledningar? Samtidigt kan jag personligen känna om jag verkligen ställt rätt frågor till dem, ur mitt arbetes synvinkel eller ur ett större perspektiv, ett samhällsperspektiv. Det är inga tankar som ger några direkta svar för min egen del. Jag hoppas åtminstone att någon fråga som jag ställt till mina intervjupersoner fått dem att reflektera, åtminstone en kort stund, vad deras arbete egentligen kan innebära.

I detta arbete har vi kunnat gå igenom och studera handlingsprogrammet ”Välfärd För Alla – det dubbla åtagandet” och speciellt en komponent i detta handlingsprogram, trygghetsgruppens arbete ur två perspektiv, nyinstitutionalism och makt. Jag menar att min ansats till teoriutveckling, om än det inte handlade om en full integration av de båda perspektiven, har visat att det är fruktbart med nyinstitutionalismen kombinerat med ett maktperspektiv vilka tillsammans går att använda som just ett kombinerat analysinstrument. Denna kombination tycks ge, åtminstone ur min synvinkel, förmågan att tränga djupare in i frågor till intervjupersoner såväl som i analysen samtidigt som det tillför en ytterligare dimension i det teoretiska redskapet.

Frågan som ställdes inledningsvis, om det politiska initiativet försvinner, kan besvaras med ett nej. Även om vissa svar från intervjupersonerna kan ge en antydning om att så skulle vara fallet menar jag att i detta arbete visar att det politiska initiativet finns med hela tiden. Förutom att det finns en skyldighet att verkställa politiska beslut menar jag att det finns en vilja att göra det också. Kanske har rollen som den demokratiska väktaren en omedveten närvaro i tjänstemannens dagliga arbete även om de själva inte skulle sätta ett sådant epitet på sig själva. Trots att det kan i undantagsfall ses som om den enskilde tjänstemannen har en stor makt att kunna arbeta med frågor på eget bevåg faller det tillbaka på det politiska beslutet som ligger till grund för det uppdrag man arbetar med och att man har ett omedvetet uppdrag som en väktare av demokratin.

7 Referenser

7.1 Tryckta källor

- Andersen, Ib, 1998. *Den uppenbara verkligheten. Val av samhällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Bergström, Göran & Kristina Boréus, 2000. *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig textanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Blom-Hansen, Jens 1997. "A 'New Institutional' Perspective on Policy Networks" *Public Administration* 1997 Volume: 75 Issue: 4 Pages: 669-693 Provider: Blackwell.
- Borell, Klas & Johansson, Roine, 2000. *Samhället som nätverk, om nätverksanalys och samhällsteori*. Lund: Studentlitteratur.
- Börzel, Tanja A. 1998. "Organizing Babylon - On the Different Conceptions of Policy Networks" *Public Administration* 1998 Volume: 76 Issue: 2 Pages: 253-273 Provider: Blackwell.
- Dahl, A, Robert, 1991 5th edition. *Modern Political Analysis*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Esaiasson, Peter, Mikael Giljam, Henrik Oscarsson & Lena Wängnerud, 2003. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Foucault, Michel, 1991. "The means of correct training." i Paul Rabinow (ed), *The Foucault Reader (From discipline and punish)*. London: Penguin Books.
- Johansson, Roine, 2002. Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen. Lund: Studentlitteratur.
- Karlqvist, Anders (red), 1990. *Nätverk. Begrepp och tillämpningar i samhällsvetenskapen*. Värnamo: Gidlunds.
- Lukes, Steven, 2005 2nd edition. *Power: a radical view*. New York: Palgrave Macmillan.
- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- March, G, James & Olsen, P, Johan, 1984. "The New Institutionalism: Organisational Factors in Political Life". *The American Political Science Review* 1984 Volume: 78. No: 3. Pages: 734-749.
- May, Tim, 2001. *Samhällsvetenskaplig forskning*. Lund: Studentlitteratur.
- Moe, Sverre, 1994. Sociologisk teori. *Bourdieu – det sociala som strukturerad praxis*. Lund: Studentlitteratur.
- Scott, W. Richard, 2001. *Institutions and Organizations (2:a upplagan)*. Thousand Oaks, CA.: Sage Publications.

7.2 Internet

Välfärd för alla och all information kring detta och olika protokoll samt planer återfinnes på: <http://www.malmo.se> Sidan besöktes senast den 22 maj 2006.

Material som är hämtat från denna sida är:

- Malmö stads skrivelse till regeringen om välfärd för alla.
- Handlingsplan "Välfärd för alla – det dubbla åtagandet".
- Rapport om Fokusgrupper "Välfärd för alla". 20031104.
- Välfärd för alla – det dubbla åtagandet. Lägesrapport 1: 20050406.
- Välfärd för alla – det dubbla åtagandet. Lägesrapport 2: 2006.

Protokoll som är hämtat från denna sida angående samordningsgruppen är:

- Referat från gruppdiskussioner vid Samordningsgruppens möte 200405
- Referat från gruppdiskussioner vid Samordningsgruppens möte 20050201

Alla organisationsskisser är tillsända till mig via e-post av trygghetsgruppens informatör, Annika Abrahamsson, som är delar av overheadmaterial.

8 Bilaga 1: Intervjufrågor

8.1 Intervjufrågor till Rolf Jonsson, ordförande i trygghetsgruppen och gatudirektör

Styrgruppen:

-Görs det reella arbetet i arbetsgruppen, styrgruppen, storgruppen eller kommunstyrelsen eller förvaltningarna?

Samordningsgruppen:

-Är alla representanter lika/likvärdiga trots att de är olika till antalet? Är deras röster (inte i röstförfarande) viktade på något sätt? Är någon aktör starkare än någon annan? Kan någon påverka mer än någon annan? Deltar alla på möten i storgruppen? Om inte är det samma aktörer som återkommer?

-Finns det en centralisering av kunskap-information som flyttat makt/inflytande från de deltagande aktörerna?

-Är det ett problem/möjlighet att det är en blandning mellan privata publika aktörer i storgruppen?

-Är VFA en målstyrningsprocess?

-Är VFA en ekonomisk prioriteringsdiskussion som inte medborgare skall blanda sig i?

-Finns det arbetsdelning som är tydlig mellan tjänstemän och politiker i VFA?

-Vad betyder den politiska styrningen och debatten i t ex KF om hur pengar fördelas för tjänstemännen?

-Mister politikerna politiskt inflytande i VFA när det ute i storgruppen/arbetsgrupperna handlar om att realisera mål som politiker satt upp? (så länge man befinner sig inom den ekonomiska ramen)

Arbetsgruppen:

-Hur påverkar gruppen förvaltningen? Är ansvar/makt utlagt inom de administrativa delarna? Har ansvaret/makten blivit utlagt på tjänstemän så att ansvar/makt blivit otydligt för politikernas del?

-Är/finns det institutionalisering i samarbetet mellan privata-publika aktörer som kan ses finnas kvar i ett längre perspektiv?

Frågor om makt politiker-tjänsteman:

-Har du något inflytande på det vardagliga arbetet på både gruppen/gatufrågor som hänger ihop? Styrs det av politiska beslut?

-Blir olika politiska överenskommelser om gruppens arbete bara visioner utan att det blir något reellt att arbeta med dvs. att det handlar mer om politisk makt partierna sinsemellan än att man når framgång i arbetet?

-Kommer ärende direkt på bordet som skall börjas arbeta med utan att det har filtrerats i olika sammanhang eller politiska nivåer?

- Finns det en anledning att tro att det är någon enskild som sitter inne med all kunskap i de flesta frågor som så att säga trycker på knappen för att beslut fattas eller att något skall hända? Är det någon som har för mycket makt?
- Blir administrationen politiserad? I den meningen att det inte är politiker som bestämmer? Dvs. är politikerrollen hotad?
- Finns det en diskrepans mellan vad medborgarna tror att du kan göra vad du faktiskt kan göra? Går du in på politikens område i beslutsfattandet?
- Får tjänstemännen mer makt i och med att nätverksframväxt? (i detta fall och andra fall) kan tjänstemännen ”politiseras” för mycket på bekostnad av politiker?
- Kan tjänstemännen driva arbetet i VFA utan att politiker vet vad det är som försiggår? (driva egna frågor, förvaltningsfrågor, sker allt inom förvaltningens sakområde, ansvarsområde?)
- Kan politiker bli marginaliserade av förvaltningen genom en otydlig gräns mellan politik och förvaltning?
- Finns det någon representant från ungdomsrådet som inte arbetar med det utan en äkta ungdom som är engagerad?

8.2 Intervjufrågor till Daniel Persson, stabschef på kommunalrådsavdelningen

- Är det ett problem/möjlighet att det är en blandning mellan privata publika aktörer i samordningsgruppen för VFA?
- Kan du se om det finns det arbetsdelning som är tydlig mellan tjänstemän och politiker i VFA?
- Anser du att det finns ett behov av en politisk styrgrupp innan något lyfts upp till KS/KF istället för den organisation som det ser ut idag?
- Vad tror du att det betyder för den politiska styrningen och debatten i t ex KF om hur pengar fördelas för tjänstemännen/förvaltningarna?
- Tror du att politikerna mister det politiska inflytandet i och över VFA:s process när det ute i samordningsgruppen/styrgruppen/arbetsgrupperna handlar om att realisera mål som politiker satt upp? (så länge man befinner sig inom den ekonomiska ramen)
- Har ansvar eller makt blivit utlagt på tjänstemän så att ansvaret eller makten blivit otydligt för politikernas del i samband med VFA?
- Blir olika politiska överenskommelser om VFA:s arbete bara visioner utan att det blir något reellt att arbeta med dvs. att det handlar mer om politisk makt partierna sinsemellan än att man når framgång i arbetet?
- Är det någon som har för mycket makt i samband med VFA (politiker eller tjänstemän)?
- Kan du se om administrationen (tjänstemännen) blir politiserad? I den meningen att det inte är politiker som bestämmer eller bestämmer allt mindre? Är politikerrollen hotad i en sådan miljö, på lång eller kort sikt?
- Tror du att politiker och dess roll kan bli marginaliserade av tjänstemän genom en otydlig gräns mellan politik och förvaltning?

8.3 Intervjufrågor till Annelie Larsson, stadsdelschef i Kirseberg

- Hur upplever du de politiska direktiven när du arbetar med trygghetsfrågor ute i stadsdelen med bla ssp? (klara eller oklara, har man gett sig själv egna direktiv?)
- Är de starka eller har ni funnit egna lösningar på trygghetsfrågorna?
- Är det problematiskt att det bara är tjänstemän som arbetar med trygghetsfrågor eller hade det varit önskvärt att tex sdf ordförande hade varit mer inblandade? Handlar det mer om en organisatorisk fråga?
- Går det att få in i den ordinarie verksamheten med tanke på kostnader för merarbete?
- Finns det en känsla om att man värnar om det demokratiska samhället och demokratin i och med att man arbetar för en tryggare stadsdel/stad?
- Är det någon skillnad i uppfattningarna kring trygghetsarbetet när det gäller åldern på medarbetarna? Är det svårare att implementera idéer hos yngre medarbetare? (varför, varför inte?)
- Vilken politisk respons får ni på arbetet som ni utför? (i de olika grupperna, ks, sdf)
- Finns det en annan organisatorisk lösning på arbetet med trygghet och VFA som skulle ha varit bättre?

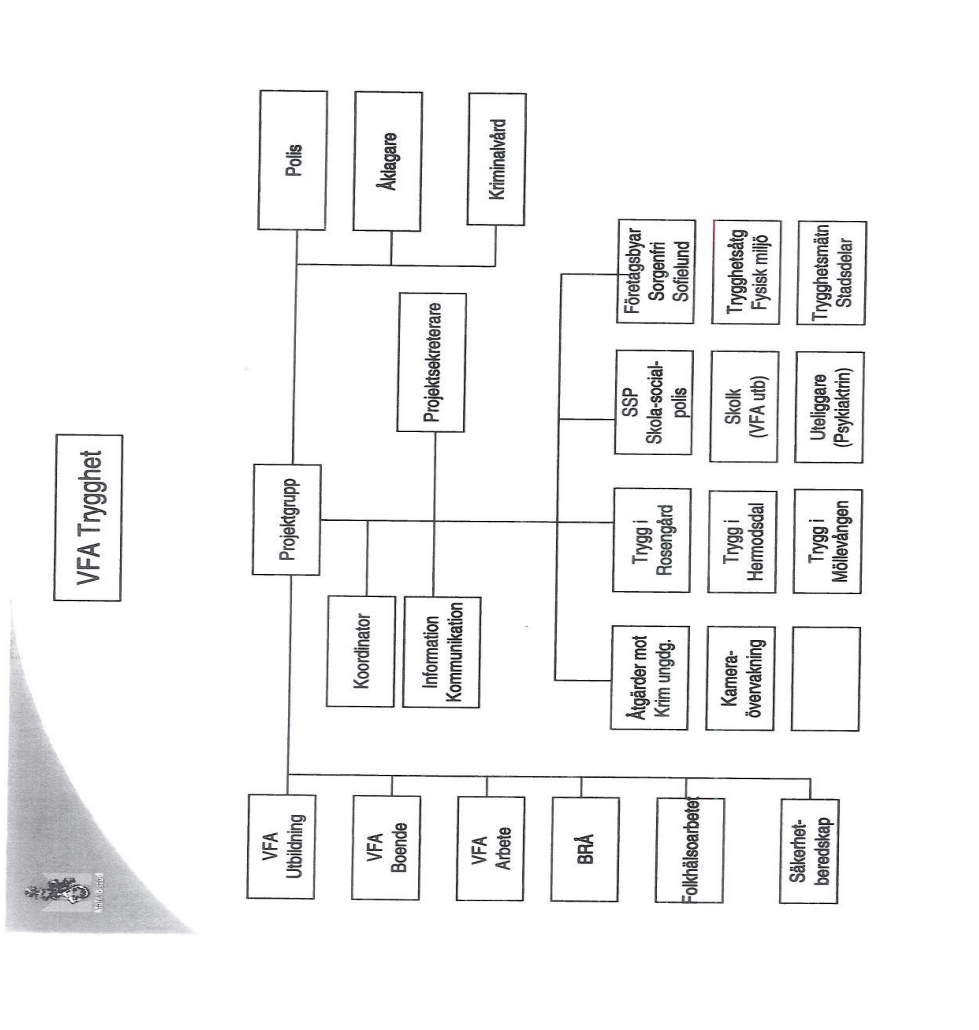
9 Bilaga 2: Organisationsskisser

Organisationsskiss nr: 1

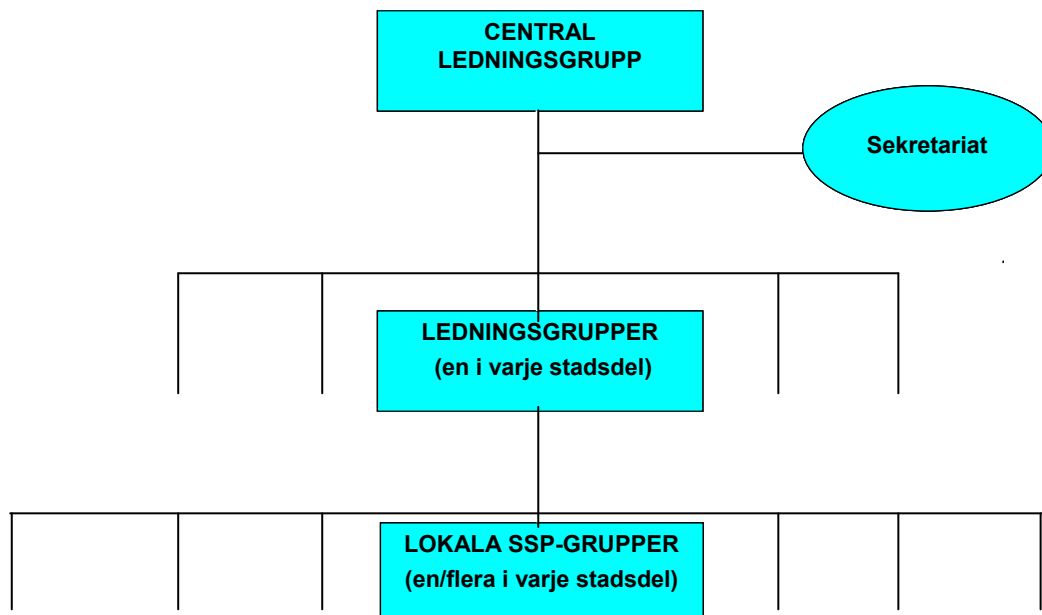
Organisation VFA

Uppdragsgivare	Kommunstyrelsen (KS)
Samordningsgrupp 2 ggr/halvår	KS, nämndspresidier, näringsliv fackliga org, myndigheter m.fl
Ansvar verkställighet 1 gång/månad	Förvaltningschefer
Löpande avstämning arbetsgrupper 2 ggr/månad	Stadsdirektören + ordf.
Arbetsgrupper	Arbete Utbildning Trygghet Boende/mötesplatser

Organisationskiss nr:2



Organisationskiss nr:3



Organisationskiss nr:4

