

CEFOS RAPPORT 14

Samverkan i det lokala
välfärdssystemet:
Politikers och ledares betydelse

Marie Fridolf

ISRN GU-CEFO-R--14--SE
ISSN 1104-327x

Innehållsförteckning

Tabellförteckning	
Figurförteckning	
Förord	
Författarens förord	
Sammanfattning	
Inledning	19
Problembilden	19
Välfärdssystemets sektorisering	20
Genom Falk-projektet vill Kungälv ta tag i problemet	21
Inte bara i Kungälv	21
Falk som interorganisatoriskt arrangemang	23
Centrala begrepp	23
Syfte, frågeställning och metod	28
Avgränsning och metod	29
Disposition	31
Falk-projektet	32
Falk-projektet i Kungälvs kommun	32
Idé och inriktning	34
Falks arbetsmetoder	41
Dialogen har stor betydelse	42
Aktörer påverkas	43
Samordning, samverkan och samarbete	47
Politisk legitimitet	47
Chefernas mellanställning	49
Olika grader av samarbete på verksamhetsnivå	51
Skapa förändringar	54
Organisering och organisation	57
Effekter för individerna	57
Professionella hinder	58
Styrning och ledarskap	60
Vem skapar politik?	61
Hierarki och nätverk – två parallella processer	64
Är Falk ett projekt?	64
Makt i hierarkier	66
Sociala strukturer är starka	68
Samspel mellan integreringsnivåer	69
Ledarskap har stor betydelse	71

Skjer en avpolitisering?	73
En välfärdsstrategi.....	76
Bilaga	79
Referenslista.....	80

Tabellförteckning

Tab. 1	Den klassiska och den organiska modellen.....	66
Tab. 2	Några utgångspunkter utifrån vilka idéerna kring integreringen kan sorteras	67

Figurförteckning

Fig. 1	En schematisk bild över Falk-projektet utifrån de intervjuades beskrivning.....	33
Fig. 2	En översikt över Falks aktiviteter 1998 framtagen av Falk-projektet	37
Fig. 3	Samband mellan omfattning och djup i integrering	72
Fig. 4	Storsamhälle, individ, närmiljö	76

Förord

Vid Centrum för forskning om offentlig sektor, CEFOS, har Marie Fridolf inom ramen för forskningsprojektet *Interorganisatorisk integrering i det lokala välfärdssystemet* studerat samverkan över sektorsgränser mellan kommunen, landstinget, försäkringskassan och arbetsförmedlingen. Föreliggande rapport *Samverkan i det lokala välfärdssystemet. Politikens och ledares betydelse* behandlar ett konkret samverkansprojekt, Falk-projektet i Kungälvskommun.

I fokus för studien står faktorer som hindrar respektive underlättar integrering mellan myndigheter. Integrering studeras på tre nivåer i form av samarbete runt individer på operativ nivå, samverkan mellan enheter på ledningsnivå och samordning mellan myndigheter på politisk nivå. Det är främst på lokal nivå som medborgarna möter den svenska välfärdsstaten och rapporten ger värdefull inblick i och kunskap om implementering av välfärdspolitik över sektorsgränser.

Göteborg i juni 2000

Lennart Nilsson
föreståndare CEFOS

Författarens förord

Samverkan i det lokala välfärdssystemet är en studie av Kungälv med avseende på försäkringskassan, kommunen, landstinget och arbetsförmedlingen. Studien bygger på intervjuer med politiker, chefer och professionella om vilka faktorer som har betydelse för samverkan. Alla som intervjuats har välvilligt ställt upp och avsatt tid för intervju. Jag vill rikta ett tack till dem. Särskilt vill jag tacka Öjvind Risfeldt, Inge Olofsson och Kenneth Larsson som har gjort det möjligt att genomföra arbetet. Studien av Kungälv ingår i mitt forskningsprojektet *Interorganisatorisk integrering i det lokala välfärdssystemet*.

Det är flera personer som läst och kommenterat manuskriptet och som jag känner en stor tacksamhet till. Jag vill särskilt tacka Stig Montin, Örebro universitet, och Henry Bäck, Förvaltningshögskolan. Jag vill också tacka Carin Hedman som medverkat i datainsamlingen. Sist vill jag tacka Carin Kling på CEFOS för språkliga kommentarer.

Göteborg i juni 2000

Marie Fridolf

Sammanfattning

Syftet med samverkan mellan myndigheterna försäkringskassan, arbetsförmedlingen, landstinget och kommunen i Kungälv är att skapa organisering runt individers behov samt gemensamma, förebyggande insatser mellan olika organisationer. Inom de fyra samverkande offentligt styrda organisationerna finns tre uppgifter: *den politiska*, *den professionella* och *den administrativa* som berörs vid detta arrangemang. Var och en av myndigheterna har sin historia som präglar dem. Där har under många årtionden formats institutionella regler, formella och informella normer, kulturer, värderingar och attityder som påverkar de olika organisationernas agerande.

Min huvudfråga är: Vilka faktorer bidrar till olika grader, omfattning och nivåer av integrering mellan myndigheter? Genom att studera organiseringen mellan handläggare och professionella, mellan chefer och arbetsledare och mellan politiker kan konflikter och vad som hindrar respektive underlättar integrering diskuteras. Betydelsen av politisk styrning liksom ledarskap för integrering diskuteras. Integrering används som ett samlande begrepp och kan beskrivas på tre nivåer: Den första handlar om individer lokalt, det vill säga på operativ nivå. Denna typ av integrering benämns samarbete runt individer. Nästa nivå berör arbetsledare och chefer, det vill säga på ledningsnivå. Denna typ av integrering kallar jag samverkan mellan enheter. Den tredje nivån av integrering sker mellan myndigheterna, landstinget, kommunen och försäkringskassan, det vill säga på politisk nivå. Denna typ av integrering benämns politisk samordning mellan myndigheter.

I studien diskuteras om de beskrivna nivåerna av integrering, det vill säga operativ, lednings- och politisk nivå, är beroende av varandra eller verkar helt oberoende. Utvärderingen ska skapa ett underlag för fortsatt diskussion om framtida inriktning av Kungälvs samverkansprojekt benämnt Falk.

Legitimitet för ökad integrering

Falk har betydelse för integrering, men inte som projekt utan som företeelse. Som företeelse innebär det att huvudmännen träffas under ord-

nade former, och att både politiker och chefer sänder signaler om vikten av samverkan vilket förefaller ha betydelse. Falk upplevs som samarbetsinnovatörer. Genom Falk skapas samtidigt förutsättningar för samarbete både så att det är legitimt och att det premieras. I Falk är de tre nivåerna samarbete mellan handläggare, samverkan på ledningsnivå och politisk samordning inte tydliga. Några av cheferna deltar i den politiska samordningen mellan huvudmän. Andra deltar på nivån samarbete mellan handläggare. Det finns alltså en brytpunkt på ledningsnivån där några verkar på den politiska arenan och andra verkar på den professionella, som de verkar på ledningsnivån. Idag saknas tydliga kontaktytor mellan samordning på politisk nivå och samarbete mellan handläggare.

I studien kan utläsas att professionella och politiker har ett gemensamt intresse: medborgarnas behov. Detta intresse delas också av organisationens chefer, när de verkar i sin professionella roll. När politiker och chefer däremot verkar i sina organisatoriska roller har de också ett intresse av att kunna styra den organisation där de verkar. Både politiker och chefer har ett tydligt ansvar gentemot sina huvudmän och kontroll sker i hierarkier. I varje organisation har olika former av ritualer, belöningar och bestraffningar utvecklats. Dessa ritualer har en stark tendens att bevara handlingsmönster och normer. Avsikten är inte att ta bort den befintliga strukturen, utan att genom Falk samtidigt bygga in integrering. Logiken vid integrering uppfattas verka horisontellt och över sektorsgränser samt jämförs med den hittills rådande hierarkiska och sektoriella logiken. Den horisontella logiken kräver större frihet lokalt att själv välja den bästa lösningen. Politik anses vara att lyfta upp olika behov och problem på dagordningen. Den viktigaste uppgiften för politikerna är att prioritera mellan behov samt följa hur uppgifter genomförs, och om samarbete och samverkan sker. Politikerna i ledningsorganet tillsammans med ledande chefer prioriterar arbetsgrupper kring olika behov. Underlaget för sina prioriteringar erhåller de från handläggare, chefer och medborgare. Gränsen mellan handläggare, verksamhetschefer och politiker blir suddigare.

Samarbetet på operativ nivå har olika djup

Samarbete är svårt att mäta. Dessutom medför det ofta i ett inledningsskede kostnader i form av tid och pengar. Effekterna för individerna mäts ofta med hjälp av subjektiva upplevelser. Nya ledarstilar som ser till helheter belönas. Den traditionella, hierarkiska ledarstilen belönas också fortfarande, men många anser att den är ett hinder för samverkan. I den eftersträvas att slå vakt om sin egen organisation, ekonomi m.m. Eftersom samverkan eftersträvar att slå vakt om att snabbt och effektivt hitta en bra lösning för att avhjälpa individernas behov, fungerar inte denna ledarstil.

Erfarenheterna visar att samarbetets omfattningen (antalet) tenderar att bli högre vid mindre djup (intensitet eller engagemang) i samarbetet. Motivet kan vara det inte "hotar" den egna professionens specialisering eller den egna chefsrollen. Svårigheten verkar uppstå när det gäller att skapa ett djupare engagemang med ett djupare samarbete som ett synsätt. Det kräver närhet och förtroende. Samarbetet mellan olika yrkesgrupper uppfattas vara relativt omfattande och ha ökat sedan Falk bildades. Samverkan på ledningsnivå har också ökat. Aktiviteterna är framförallt kända hos dem som själva är aktiva i Falk. Det finns ett stort förändringsbehov. Eftersom den mer eller mindre medvetna strategin har varit att börja med de positiva menar de intervjuade att de nu är Falks ambassadörer och kommer att fortsätta att smitta av sig på sina respektive kollegor. Genomgående anger de intervjuade att samarbetet enbart i viss grad kan utvecklas utan stöd av ledningen. Falk har haft stor betydelse för samarbetet. Den centrala viljeinriktning som förmedlas via Falk skapar en ökad dialog, och sedan får samarbetet och samverkan växa underifrån. Orsaken till att samarbete och samverkan ökat är dialogen eller "pratet" och dess betydelse.

Djupet i samarbetet är svårare att tydliggöra. Det är avgörande dels vad som menas med djup och dels vilka aktiviteter som studeras. Med begreppet avses både ett djup i samarbete mellan de olika handläggarna och ett djup relaterat till individen. I några av aktiviteterna sker ett erfarenhetsutbyte, vilket innebär att handläggare lär om varandra. Det har i några grupper utmynnat i att insatser successivt börjar koordineras. I andra grupper sker ett arbete tillsammans, t.ex. genom att ta fram ett

gemensamt handlingsprogram eller göra en gemensam kartläggning. I några av grupperna sker också ett gemensamt lärande dvs. att aktörerna också är beredda att ta till sig andras kompetens och lära av den, samt förändra delar av sin egen. Det innebär också att helt ny kompetens tillförs, t.ex. i arbetet med individuella handlingsplaner. Att forma dessa handlingsplaner som en arbetsmetod sker tillsammans i ett gemensamt lärande i denna grupp. Djupet relaterat till individen kommer att fördjupas. Nästa steg är att vidta gemensamma åtgärder i bredare omfattning, och då sätts samsynen på prov.

Ledares uppgift att undanröja hinder

Ledare på olika nivåer har stor betydelse för att ge förutsättningarna och undanröja hinder. Deras stöd är också viktigt för att komma ett steg längre i samarbetet. I de goda exempel som finns i Falk har så skett. I dessa exempel finns också en stark vilja hos de samarbetande och samverkande aktörerna själva att skapa integrering. Integrering skapar förändring av ledarskap, styrning, politik och det professionella arbetssättet. Nya arbetsmetoder, som bygger på att man också tar med sig andra professioners kompetens och lyssnar mer på individer utan att alltid lägga på sin egen profession, börjar utvecklas. Ett sådant exempel är de individuella handlingsplanerna som är individens. Successivt är ledare som verkar inom Falk på väg från organisatorisk resultatstyrning mot styrning genom åtaganden i relation till behov som gemensamt ska lösas över organisationsgränser. Dessa kan vara både förebyggande och rehabiliterande.

Flera skapar politik

Vid integrering synliggörs att flera aktörer skapar politik. Behovet av att som politiker närma sig olika professionella utan att behöva följa eller ta på sig att följa linjevägen blir tydligt.

Eftersom ledare på olika nivåer har så stor betydelse för att åstadkomma en ökad integrering, är särskilt frågan om huruvida det sker en avpolitisering mycket central. Vilken betydelse har politisk styrning? Det finns en osäkerhet om vem det är som egentligen styr verksamheten - är det politikerna, är det cheferna, är det den lokala nivån eller är det den centrala

nivån när organisationerna studeras. Vems intressen tjänas och hur utövas makt? Forskning visar att om enheter från olika organisationer bestämmer sig för att samverka, påverkar det nästa nivå's möjlighet att styra i ursprungsorganisationen. I Falk är det tydligt att det också är andra än politikerna som är med och skapar politik i den bemärkelsen att de identifierar behov, prioriterar, anslår resurser och följer upp. De deltar i den politiska processen där politiska prioriteringar sker. Arenan för prioriteringar har förskjutits mot ett gemensamt övervägande mellan politiker och tjänstemän. Det innebär att de formella politiska organen liksom partier inte deltar i dessa prioriteringar mellan myndigheter. Inom varje politikområde sker också överväganden tillsammans. Hur ska t.ex. missbruksvården organiseras. Några ekonomiska diskussioner sker inte utan denna process pågår i de befintliga strukturerna. Dock har ledningsgruppen och verksamhetsgruppen Falks prioriteringar som ett underlag till den egna organisationens budgetprocess.

Integrering växer underifrån

Integrering förefaller inte kunna styras uppifrån, hierarkiskt genom traditionella styrinstrument som målstyrning och resultatstyrning. Samarbete utvecklas enbart om det skapar ett mervärde för dem som är engagerade. Det är en process som bygger på en ömsesidighet och ett aktivt engagemang. I Kungälv blir politikernas roll att synliggöra och stödja samarbete och samverkan. Den politiska påverkan anses öka genom behovet av legitimitet. Politikerna får en hel del hjälp från tjänstemän med ta fram underlag för att kunna göra viktiga prioriteringar. Också det som andra än politiker gör är viktiga delar i den process som utmynnar i beslut. Att synliggöra även andra aktörers prioriteringar inför medborgare som brukare, klienter, patienter, och inte enbart det som sker inom de politiska institutionerna, förefaller väsentligt.

Att för medborgaren skapa en samordning av det totala systemet tycks viktigt, och inte enbart som tidigare att se det kommunala, landstingskommunala och statliga var för sig. Utgångspunkten är att den enskildes intressen ska tjänas, men det är inte tydligt hur prioriteringen mellan olika resurser går till. En viktig uppgift för politiken är också att hantera konflikter i samhället och genom politiska organ finna acceptabla kom-

promisser mellan olika intressekonflikter. För två av myndigheterna är avsikten att dessa intressekonflikter ska hanteras centralt och för två av myndigheterna lokalt. Många av konflikter som uppstår hanteras och löses lokalt. Men i Falk flyttas delar av intressekonflikterna från central till lokala nivå, vilket ibland gör det svårt att följa centrala direktiv. Dessutom ökar avståndet till den centrala nivån. Den ifrågasätts alltmer.

Det finns i Falk en strategier för var gränsen dras mellan individen och omgivningen både i närmiljön med det sociokulturella systemet och i storsamhället med både det politiska och det ekonomiska systemet. Individen med sina förutsättningar har lokalsamhället som sin arena för att agera mot eller med storsamhället. Styrkan på de olika nivåerna har betydelse. Välfärdstrategin i Kungälv handlar om att tänka globalt och handla lokalt. Den lokala styrkan både när det gäller ekonomi, politik och sociokulturer stärks genom Falk. Ökar den lokala nivåns förutsättning för att verka med hjälp av påtryckningar centralt genom Falk?

Tidigare publicerade rapporter i CEFOS serie

- Behovsbudgetering. Nya budgetprinciper i kommuner.* Cecilia Bokenstrand, 1/1993
- Självständighet eller statsbundenhet. Den kommunalideologiska idédebatten 1962–1974.*
Urban Strandberg, 2/1995
- Finansieringsanalysens dimensioner. Teori och kostnader.* Pär Falkman och Stefan Pauli, 3/1995
- Utveckling och tillämpning av ekonomistyrning i en decentraliserad kommunal organisation. Problem och möjligheter vid förändringsarbete – en fallstudie om ekonomistyrning.* Lennart Jansson, 4/1995
- Risk Management and Health Care.* Per-Johan Horgby, 5/1995
- Skolchefers arbete. Om chefskap och styrning inom skolektorn.* Anna Cregård, 6/1996
- Distributive Justice and Cooperation in Asymmetric Social Dilemmas.* Daniel Eek, 7/1996
- Kontakter och förankring. En studie av kommunstyrelsens ordförande.* Petter Wrenne, 8/1997
- Nära nyheter. Studier om kommunaljournalistik.* Kent Asp, Bengt Johansson och Larsåke Larsson, 9/1997
- Quality and Efficiency in Health Care Production.* Mattias Lundbäck, 10/1998
- I skuggan av ett kommunalråd eller hur ett kommunalråd själv kan hamna i skuggan.*
Petter Wrenne, 11/1998
- Tunnelbygget genom Hallandsås: Lokalsamhällets dilemma.* Åsa Boholm, Ragnar Löfstedt och Urban Strandberg, 12/1998.
- Professionalisering och deltagande i den lokala representativa demokratin.* Magnus Hagevi, 13/2000.

Inledning

I detta första kapitel beskrivs först problembilden och hur den relateras i Kungälv. Sedan görs en kort översikt av integrationstankarnas utveckling utifrån ett centralt perspektiv. Därefter definieras centrala begrepp i studien såsom integrering och organisering som underlag för den fortsatta analysen. Syfte och frågeställningar lyfts fram i studien, liksom avgränsningar och metod.

Problembilden

Berättelsen om Stina:

”Stina är arbetslös, nyskild och har ont i magen. Hon går till doktorn och blir sjukskriven. Efter ett år friskskrivs Stina eftersom försäkringskassan menar att diagnosen inte längre är medicinsk. Utan arbete återstår bara socialbidrag, eftersom hon inte är införsäkrad i a-kassan. Detta gör henne än mer deprimerad. Kommunens socialtjänst tar sig an Stina och hjälper henne med ett korttidsarbete inom kommunen och Stina blir införsäkrad och hamnar på a-kassa. Det gör henne lite gladare eftersom det för henne känns tufft att leva på socialbidrag. Hon känner sig förnedrad i att behöva vända ut och in på hela sitt liv, sin ekonomi och sin familjsituation. Nu menar arbetsförmedlaren vid det första mötet att Stina måste utbilda sig vidare för att få ett jobb. Stina hamnar i kunskapslyftet och läser data. Hon har svårt att koncentrera sig och funderar mycket över sitt liv. Hon känner att hon inte orkar och får återigen ont i magen, går till doktorn och blir sjukskriven. Nu har Stina tur; hon möter Elsa på försäkringskassan. Elsa hjälper henne till ett rehabiliteringsteam där hon möter psykologen Kalle, som ser att hon befinner sig i en livskris. Elsa kommer överens med rehabiliteringsteamet om att Stina, trots reglerna, under ytterligare en tid bör ha sjukpenning för att underlätta rehabiliteringen. Nu kan hon rikta fokus mot sig och sin livssituation. Så småningom lyfter sig Stina och orkar ta tag i sin situation. Hon bestämmer sig för att arbeta med människor och söker in på vård- och omsorgslinjen på vuxengymnasiet, där hon börjar. Idag har Stina ett arbete på sjukhuset. Nu efteråt säger Stina: Läkaren frågade överhuvudtaget inte om hur jag bearbetat min skilsmässa. Socialsekreteraren förstod inte hur kränkt jag kände mig och hur det bara gjorde mig mer deppig. Arbetsförmedlaren såg bara till min kompetens. Den första handläggaren på försäkringskassan såg bara på mina rättigheter. Det är bara jag som kan avgöra och ta ansvar för hur det ska gå för mig.”

Välfärdssystemets sektorisering

I det svenska välfärdssystemet med allt större organisationer och en ökad specialiseringen har det blivit allt svårare att hjälpa personer med sammansatta behov som inte kan lösas av en organisation eller en specialist. Dessa människor tenderar all i allt större utsträckning hamna i en rundgång mellan organisationerna. När välfärden byggdes och organisationerna växte behövdes en tydlighet i ansvar och befogenheter som skedde i hierarkier. Olika specialiseringar skapade en allt större sektorisering med allt mindre helhetssyn. Samtidigt är en ökad specialisering viktig för kunskapsutvecklingen inom olika sektorsområden.

Mycket tid och energi går nu åt till att bevara och bevaka strukturer. Sektorisering har inneburit att myndigheter och huvudmän i flera fall har motstridiga mål, instruktioner och handlingsplaner. De professionella kan också sägas ha låg kunskap om varandras arbete och kompetens (Finansiell samordning 1991:1). Som organisationer har myndigheterna utvecklats efter hierarkiska principer, vilket konkretiserats ytterligare genom nya styrningstekniker. Ett sådant exempel är målstyrning som avser att skapa mål som hierarkiskt genomsyrar de olika organisationerna (Rombach 1991). Målen är dessutom ofta kortsiktiga och det finns en risk för övervältringseffekter.

Den organisatoriska och professionella sektoriseringen har inneburit demokrati- och effektivitetsproblem. Effektivitetsproblem har särskilt uppmärksammats, såsom långa köer, väntetider, dubbelarbete, oklarheter i ansvar m.m. (SOU 1995:142). Många personer har hamnat i en rundgång mellan system. De sektoriserade organisationerna i stat, kommun och landsting har svårt att möta de sammansatta behov och problem som många människor har. Grupper med samansatta behov uppskattas till mellan 10 och 20 procent av alla service och stödsökande (SOU 1996:85). Effektivitetsproblemet handlar både om effektiva lösningar, dvs. att göra rätt saker, och produktivitet, dvs. att göra saker rätt. Demokratiproblemet handlar om människors inflytande och delaktighet både som medborgare och som patienter, klienter och brukare. Då avses dels medborgarnas relationer till de demokratiska institutionerna, dels deras relationer till förvaltningarna genom de sistränmdas service- och myndighetsutövning.

Från både politiker och anställda i kommuner, landsting, vid försäk-

ringskassor och arbetsförmedlingar hävdas att samverkan mellan myndigheter är en möjlig lösning för att få till stånd en helhetssyn på den enskildes och hans eller hennes behov av stöd, vård, omsorg och rehabilitering under livets olika skeden. Samverkan används här synonymt med integrering, och begreppet definieras nedan. Både välfärdsvinster för den enskilde antas kunna nås genom en nära integrering mellan sektorer.

Genom Falk-projektet vill Kungälv ta tag i problemet

Falk (försäkringskassa, arbetsförmedling, landsting och kommun) är ett gemensamt utvecklingsprojekt mellan försäkringskassan, arbetsförmedlingen, landstinget och kommunen i Kungälv. Syftet med projektet är att samarbeta kring människor som berörs av flera olika organisationer. En viktig del är att tidigt identifiera behov och arbeta förebyggande. Det lokala folkhälsoarbetet är här centralt. Syftet med Falk är också att skapa en genomsynlighet i systemet för de berörda individerna. Arbetet drivs inom gällande regelverk. Det finns ingen budget för olika samsverkansaktiviteter, utan samverkan ska utvecklas som ett synsätt i den ordinarie verksamheten, kring individer som finns hos minst två myndigheter. Integrationstankarna har utvecklats under lång tid i Kungälv och när projektet initierades ansågs det väl stödja den ambition som fanns.

Inte bara i Kungälv

Regeringen har också uppmärksammat problematiken som blivit mer tydlig under 1990-talet. Men redan under slutet av 1960-talet var samverkansfrågan aktuell. Bakgrunden var ett antal forskningsrapporter som visade på samordningsproblem inom välfärdssektorn (Socialstyrelsen 1998). Under utbyggnaden av den lokala nivån från slutet av 1960-talet har sektoriseringen emellertid befrämjats både av nationell politik, statliga myndigheter samt av professionella och fackliga organisationer. Idéer om samverkan har under början av 1990-talet förstärkts. Vid årsskiftet 1993 startade en lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring och hälso- och sjukvård (FINSAM) (SFS 1992:863). Ett tjugotal försöksområden deltog. Redan i förarbetena till

FINSAM aktualiserades att utöka integreringen med socialtjänsten. FINSAM har utvärderats och visar på klara fördelar vid samverkan för både den enskilde och samhället. Primärt berörs i FINSAM de som är yrkesverksamma. Vid halvårsskiftet 1994 startade en finansiell samordning mellan socialtjänst, socialförsäkring samt hälso- och sjukvård (SOCSAM) i ett första försöksområde: Stenungsund (SFS 1994:566). Förutom Stenungsund deltar nu också Gotland, Hisingen i Göteborg, Grästorp, Finspång, Haninge, Laholm och Hyllie i Malmö i en sådan försöksverksamhet. Hisingen och Grästorp sedan årsskiftet 1997 och Gotland samt Finspång sedan halvårsskiftet 1997. Laholm och Hyllie i Malmö deltar i försöksverksamheten fr.o.m. årsskiftet 1998 och Haninge sedan april 1998.

Samtidigt med initiativet till finansiell samordning, SOCSAM 1994, tillstattes en utredning för att kartlägga lokala integreringsprojekt inom rehabiliteringsområdet (SOU 1996:85). Utredningen konstaterar att det inte enbart är brist på pengar som hindrar samverkan. Regelsystemet som reglerar vem som får använda de ekonomiska medlen utgör, enligt utredningen, ett hinder. Utredningens slutsats är att det inte är nödvändigt med sammanslagningar av resurser, dvs. gemensamma medel, för att kunna åstadkomma ett bra resultat. Frågor om integrering uppmärksammades i socialtjänstkommitténs slutbetänkande (SOU 1994:139). Även storstadskommittén diskuterar integrering, särskilt genom uppdraget att i bostadsområden utreda hur denna kan ske. Den s.k. CESAR-gruppen, bestående av representanter från Socialstyrelsen, Riksförsäkringsverket, Arbetsmarknadsverket och Arbetarskyddsstyrelsen, redovisade under 1994 förslag till gemensamma insatser för arbetsrehabilitering. CESAR-gruppen betonade möjligheten till lokala försök. Gruppen genomför under hösten 1997 regionala konferenser för att diskutera integrering, inte minst mellan socialtjänst, hälso- och sjukvård, socialförsäkring samt arbetsmarknad.

Integrationstankarna har ytterligare förstärkts genom regeringens förslag till gemensam ram för åtgärder och insatser inom rehabiliteringsområdet. De ekonomiska besluten ska dock fattas av respektive huvudman (Prop. 1996/97:63). Särskilt nämns försäkringskassa, företagshälsovård, arbetsgivare, arbetstagarorganisationer, arbetsmarknadsmyndigheter, hälso- och sjukvård, kommunens socialtjänst, yrkesinspektion

samt Samhall. Förslaget är ett svar på FINSAM och SOCSAM och bygger mer på en frivillig form av samverkan - FRISAM. Parterna förhandlar sig i varje enskilt fall fram till vilka resurser som ska tillskjutas. Försöket innebär också att försäkringskassan och arbetsförmedlingen har givits en viss frihet att omdisponera resurser. Både FINSAM och SOCSAM är mer reglerade former av samverkan. FRISAM ska successivt utvärderas fram till sommaren 2000.

Falk som ett interorganisatoriskt arrangemang

Att arbeta i befintliga strukturer ses idag som en viktig förutsättning i Falk. Gemensamma resurser finns i form av tre personer på deltid som finansieras gemensamt. Samordningschefen fungerar som verkställande tjänsteman. De övriga benämns projektledare och driver de arbetsgrupper som kontinuerligt bildas. Dessa två personer har sina ordinarie arbeten kvar på deltid. Huvudmännen har nu gemensamt beslutat att utvärdera Falk inför det fortsatta arbetet. Utvärderingen ska bilda underlag för beslut om framtida inriktning på projektet. Vid en utvärdering i syfte att fördjupa sig i frågan om huruvida samarbete skapar vinster för den enskilde bör berörda organisationer belysas. I Falk skapas ett interorganisatoriskt arrangemang lokalt i ett geografiskt område som ska analyseras. Genom att studera organiseringen mellan handläggare och professionella, mellan chefer och arbetsledare och mellan politiker kan konflikter, och vad som hindrar respektive underlättar integrering diskuteras. Syftet är att försöka besvara frågan om vilka faktorer som påverkar integrering mellan myndigheter. Ett senare steg i utvärderingen blir att belysa effekter för individerna ur dessas perspektiv, vilket inte ingår i denna studie.

Centrala begrepp

Organisationerna som medverkar i Falk har inrättats för att bedriva verksamhet på ett annorlunda sätt än andra typer av organisationer. De kan inte liknas vid privata företag på marknaden utan ingår som en del i vårt offentliga system (jämför Stewart 1988). Det är särskilt två egenskaper hos dessa organisationer som skiljer dem från andra. För det första arbetar de

direkt med människor som de försöker påverka i olika avseenden. För det andra är organisationernas uppdrag att skydda och gagna dessa människors välfärd och välbefinnande (Hasenfeld 1983). I vissa fall finns verksamheterna uteslutande i offentlig regi; i andra fall både offentligt, privat och kooperativt. De är omgivna av legala restriktioner. Förutom att skydda människor avkrävs också människor skyldigheter. Myndighetsutövning sker bland annat genom tilldelning av resurser till skilda grupper. I demokratisk teori antas de offentliga insatserna rättfärdigas genom det sätt på vilket besluten tillkommit. De ska då ha fattats efter offentlig debatt, genom majoritetsbeslut av parlamentariska församlingar. Ledamöterna har ansvar inför medborgarna genom allmänna återkommande val. Möjligheterna till framgångsrikt genomförande avgörs av politikernas legitimitet, och den beror på hur genomförandet är organiserat. Rothstein skiljer mellan sex idealtypiska förvaltningsmodeller och menar att legitimitetskravet är en viktig förklaring till de olika modellernas uppkomst (Rothstein 1991).

- Den legal-byråkratiska modellen bygger på enhetliga och precisa regler. Legitimitetsgrunden är förutsägbarhet och rättssäkerhet i tillämpningen.
- Den professionella modellen bygger på att personalen är välutbildad och tillämpar vetenskapligt grundad kunskap på enskilda fall. Legitimiteten är tilltro till personalens kompetens.
- Den politisktorienterade modellen bygger på att valda politiker deltar direkt i avgörandet av enskilda beslut. Legitimitetsgrunden innebär inflytande för folkvalda över inte bara politiken, utan även över förvaltningsbeslut.
- Den korporativa modellen bygger på att inflytandet över politikens genomförande överlämnas åt organisationsrepresentanter som företräder de grupper som berörs av åtgärderna. Legitimitetsgrunden utgör här möjlighet för de berördas representanter att påverka tillämpningen.
- Den brukarorienterade modellen bygger på att de som direkt och personligen är användare av åtgärdsprogrammen ges inflytande över implementeringen. Legitimitetsgrunden är möjligheten för de berörda att påverka tillämpningen.
- Den lotteribaserade modellen bygger just på lottdragning, och den

väljs när beslut måste fattas. Men det är för svårt, dyrt eller tidsödande att samla in informationsunderlag. Legitimitetsgrunden är allas lika chans eller risk.

Dessa modeller ska ses som idealtyper och kan inte renodlas för någon av våra samverkande myndigheter. Däremot kan huvudsakliga inslag diskuteras. Organisationerna har tre styrsystem: det ekonomiska, det juridiska och det ideologiska. Det offentliga begränsade resurser och olika lagar utgör ramen. Eftersom organisationerna styrs av politiker är konflikt inbyggd, genom att politikerna ska representera skilda intressen. Politikerna befinner sig ibland på distans till den vardagliga verksamheten i motsats till de anställda, vilket kan skapa lojalitetskonflikter. De anställda har ofta en starkare lojalitet med dem de tjänar än med sin arbetsgivare och det komplicerar möjligheten att styra verksamheten (Jönsson 1988). Den politiska styrningen i dessa organisationer sker centralt genom ramlagstiftning och lokalt i kommun och landsting genom lekmanstyrning. Starka professioner kopplat till svårigheten att utvärdera gör att det politiska inflytandet lokalt är begränsat (Hasenfeld 1992).

Falk-projektet omfattar både politiker, chefer samt handläggare eller professionella som finns i de olika myndigheterna. Ett interorganisatoriskt arrangemang skapas lokalt i ett geografiskt område. Inom dessa offentligt styrda organisationer finns tre uppgifter: *den politiska*, *den professionella* och *den administrativa* (Kouzes & Mico 1979). Dessa uppgifter har ibland motstridiga intressen. Politik går inte alltid hand i hand med professionslitet. *Den politiska uppgiften* kännetecknas av att valda politiker företräder medborgarna och att de prioriterar mellan olika behov. Här formuleras mål och resurser fördelas. Kriteriet för framgång är rimlig och rättvis fördelning av resurser till olika målgrupper. Den politiska processen kännetecknas ofta av förhandlingar och kompromisser. *Den professionella uppgiften* kännetecknas av strävan efter autonomi och självreglering. De professionella har egna kriterier för kvalitet och för vad som är bäst för patienten, klienten eller brukaren. Specificerade avtal kan verka hindrande för arbetet. Relationen professionella emellan är huvudsakligen kollegial. Arbetet är problemlösande och situations- eller individspecifikt. *Den administrativa uppgiften* kännetecknas av hierarkisk kontroll. Strukturen är byråkratisk; det vill säga formella relationer är betydelsefulla. Kostnadseffektivitet är ett avgörande kriterium för fram-

gång. Kvantitativa metoder och tekniker används ofta för att bedöma verksamheten.

Det centrala begreppet i studien är integrering, därför blir ett första steg är att systematisera begreppet. Det finns en rad begrepp som är närbesläktade såsom sammanslagning, sammanlänkning, samspel, samarbete, samverkan, samordning och samutnyttjande. Vissa av dem uttrycker strukturella förhållanden medan andra uttrycker grader av integrering mellan organisationer. Integrering avser former för att minska differentiering eller specialisering. Motsatsen till differentiering är integrering. Differentiering antas alltså ge en högre grad av specialisering medan integrering antas skapa en högre grad av helhetssyn.

Integreringen som ett samlande begrepp kan problematiseras på tre nivåer (Fridolf 1996a). Den första nivån handlar om individer lokalt, dvs. på operativ nivå, där samarbete sker mellan socialsekreterare, arbetsterapeuter, läkare, sjuksköterskor, sjukgymnaster samt handläggare från försäkringskassan, arbetsmarknadsinstitutet och arbetsförmedlingen m.fl. Denna typ av integrering benämns *samarbete runt individer*. Nästa nivå utgörs av arbetsledare och chefer, dvs. på ledningsnivå. Arbetsledaren har olika funktion hos olika myndigheter. I kommunen kan arbetsledaren vara chefen för individ- och familjeomsorgen, hos landstinget chefen för arbetsterapeuten, chefsöverläkare på vårdcentralen eller ansvarig läkare på sjukhuset och på försäkringskassan och arbetsförmedlingen chefen där. Denna typ av integrering benämns *samverkan mellan enheter*. Den tredje nivån av integrering sker mellan huvudmän, såsom landstinget, kommunen, arbetsmarknadsmyndighet och försäkringskassan, dvs. på politisk nivå. Denna typ av integrering benämns *politisk samordning mellan myndigheter*. Sådan samordning kan, men behöver inte, leda till sammanslagning av verksamheter inom en gemensam organisation. Det senare kan också innebära att verksamhet överförs från en myndighet till en annan, som skett genom Ädelreformen och i psykiatireformen. Det kan också innebära att flera enheter inom en huvudman slås ihop, t.ex. att äldreomsorg och handikappomsorg integreras inom samma enhet (Fridolf 1996a).

Integrering kan avse både processen, dvs. den aktivitet som leder fram till en mer integrerad struktur, och själva resultatet, dvs. en integrerad struktur (Sjöstrand 1977). Integrering kan också diskuteras utifrån djup,

vilket betyder olika intensitet och engagemang. Begreppet kan även diskuteras med avseende på omfattning; hur ofta integrering sker och mellan hur många. Bokelund beskriver samarbete i fyra olika former: frånvaro av samarbete, samarbete genom att koordinera och t.ex. remittera en klient till annan vårdgivare, när de som samarbetar tillför sina respektive kompetenser och resurser för att lösa en individs behov samt då de som samarbetar i princip gör samma saker och många av arbetsuppgifterna inte längre är yrkesspecifika (Bokelund 1995). Jag föredrar att diskutera integrering utifrån en gradering från erfarenhetsutbyte, gemensam arbetsplanering eller koordinering av insatser, gemensamt arbete och gemensamt lärande (Fridolf 1998a). Finns det ett samband mellan integreringens djup och dess omfattning? Vilken betydelse har professionella, chefer och politiker för att påverka omfattning av och djup i integrering? För att studera påverkansmöjlighet använder jag också begreppet organisering för att beskriva den process som sker vid integrering. Avsikten är inte att beskriva resultaten av en mer eller mindre integrerad struktur, eftersom det är för tidigt att göra en sådan analys. Falk har pågått under ca ett till ett och halvt år vid intervjutillfället.

Teoribildningen inom området organisationsförändringar är omfattande. Det finns ett rikt material om det bästa sättet att bygga organisationer efter olika uppgifter, situationer och omgivningar. Organisationer beskrivs ibland som strukturer som består av formella regelverk för befogenheter och ansvar, målsättningar, teknologier och sociala relationer. Det vanligaste sättet att betrakta organisationer på är som egna avgränsade enheter som styrs av ledning och ägare (Montin 1996b).

Lärdomen från stora delar av organisationsforskningen är att det finns betydande skillnader mellan vad som händer när organisationer betraktas i ett ledningsperspektiv och vad som händer när de betraktas i ett verksamhetsperspektiv. På verksamhetsnivå finns dagligen exempel på olika former av organisering, dvs. processer som sker för att lösa olika uppgifter. Det finns en avgörande skillnad mellan organisation och organisering. Organisering är den process som pågår och som kan resultera i att en organisation bildas. Organiseringen kan ske vid sidan av, inom eller mellan organisationer (Bostedt 1991 och Carlsson 1993). Det vanligaste är att organisering kontinuerligt sker på enskilda människors initiativ. Organisationer däremot bygger på strukturer, ledning, befogen-

heter och regelverk. Inom organisationen formas institutionella regler som är mer eller mindre starka. Organisationens historia påverkar de institutionella reglerna.

Syfte, frågeställningar och metod

I Falk skapas ett interorganisatoriskt arrangemang lokalt i ett geografiskt område. Syftet är att skapa organisering runt individers behov och gemensamma förebyggande insatser mellan olika organisationer för att skapa vinster för den enskilde. Det finns inga tydliga kriterier för hur interorganisatoriska arrangemang bör fungera, jämfört med alla de kriterier som finns för hur en organisation bör fungera. Det ligger en stor utmaning i att föra samman övergripande interorganisatoriska mål och varje organisations egna mål. I studien utgår jag från den organisering som faktiskt sker på verksamhetsnivå mellan handläggare och professionella för att därefter diskutera chefers och politikers betydelse för denna organisering.

Min huvudfråga i denna studie är: Vilka faktorer bidrar till olika grader, omfattning och nivåer av integrering mellan myndigheter? Genom att studera organiseringen mellan handläggare och professionella, mellan chefer och arbetsledare samt mellan politiker kan konflikter, och vad som hindrar respektive underlättar integrering diskuteras. Vilken betydelse har den politiska styrningen för integrering? Vilken betydelse har ledarskapet? Är de tre inledningsvis beskrivna nivåerna av integrering, det vill säga operativ, lednings- och politisk nivå, beroende av varandra eller verkar de helt oberoende? Spelar den formella organisationen någon roll för att skapa integrering? Särskilt ska Falks betydelse som projekt diskuteras och utvärderingen ska skapa ett underlag för fortsatt diskussion om Falks framtida inriktning. Uppgiften har varit att närma sig problemställningen förutsättningslöst. Hur ser beskrivningar av verkligheten ut? Vilka problem uppstår? Hur löses problemen? Hur får aktörer kunskap om medborgarnas behov? Vilken faktisk roll eller vilket inflytande har olika aktörer? De frågeområden som bildar underlag för analysen av intervjuerna är:

- *Vad innebär integrering?* Hur definieras vad som är god integrering och vad som är mindre god? Vem avgör om integreringen är god eller

mindre god? Vem är det som medverkar i integreringen? Hur påverkas politiker, administratörer och professionella vid integrering?

- *Vilken betydelse har politisk styrning för integrering?* Vem är det som styr och hur styr vederbörande?
- *Vad betyder ledarskap för integrering?* Har integrering med ledarskap att göra eller kan det ske oberoende av vilken typ av ledarskap som bedrivs?
- *Vilken betydelse har den formella organisationen för integrering?* Vilken betydelse har Falk som projekt? Vilka är relationerna mellan ordinarie verksamhet och Falk-projektet?

På verksamhetsnivå inriktas frågorna mot omfattning och grad av integrering samt dess effekter på individerna. Särskilt intressant är om det finns en gradering av olika djup i samarbete, och när bästa effekt för individerna nås. På ledningsnivån inriktas studien mot styrnings- och organisationsformer samt politisk organisering. Jag är särskilt intresserad av om det finns ett samband mellan de tre nivåerna politisk samordning, samverkan på ledningsnivå och samarbete på handläggarnivå.

Avgränsning och metod

Underlaget för den empiriska studien utgörs av intervjuer (besöksintervjuer). I studien har också olika dokument studerats, framför allt gäller det verksamhetsplaner och protokoll. Handläggare intervjuades under oktober – november 1998. En återföring för validering av materialet skedde den 19 november. Chefer och politiker intervjuades under september 1998 och en återföring för validering skedde den 1 oktober. Intervjuerna ger underlag för en analys utifrån de intervjuades uppfattningar. Handläggarna som intervjuats, tjugo personer, har tagits ut slumpvis utifrån en lista på 100 personer som på olika sätt är aktiva i Falk. De elva chefer och sex politiker som intervjuats är också de som är aktiva i Falks ledningsgrupp respektive verksamhetsgrupp. En avgränsning i materialet är att dessas utsagor inte kunnats ställas mot utsagor från dem som inte på något sätt ingår i Falk. En annan avgränsning är att de berörda individerna inte intervjuats för att efterhöra deras uppfattningar om effekterna för dem.

Vid intervjuerna med handläggare har frågor ställts om uppfattning om projektet, omfattning och grad av samarbete, vilka faktorer som påverkar samarbete samt effekter för individerna. Vid intervjuerna med chefer och politiker har frågor om projektet, samverkan, styrning och politik ställts. I båda intervjuomgångarna har frågor ställts kring kunskap om befolkningens behov, kontakter med medborgare, om verksamhet, relationer, förväntningar och information samt om det finns osäkerhet och kritiska punkter.

De intervjuade har också fått beskriva sina uppfattningar om hur Falk organiseras. Inför intervjun har intervjuaren inte i förväg läst in några handlingar om den aktuella kommunen eller försöksverksamheten. De intervjuade har inte heller fått intervjufrågorna i förväg. Det har varit viktigt att intervjun inte ska kunna förberedas i detalj, eftersom frågorna varit ungefär desamma. För presentation av intervjupersoner se bilaga 1.

Eftersom intervjuer enbart genomförts vid ett tillfälle med varje intervjuperson finns inga direkta erfarenheter att relatera till, utan de åsikter som beskrivs i rapporten innefattar de intervjuades förväntningar, uppfattningar och önskemål. Då i huvudsak Falk-engagerade personer intervjuats har det inte varit möjligt att stämma av utsagor mot andra personer i Kungälv. I samband med intervjuer om uppfattningar och förväntningar finns det en risk att den svarande svarar så som han eller hon tror att vederbörande "bör" svara, det vill säga vad han eller hon tror att intervjuaren förväntar sig. Sannolikheten att komma till rätta med detta problem är större vid öppna intervjuer. Intervjuerna har varit utformade som samtal utifrån en i förväg formad intervjuguide. Frågorna har inte ställts på exakt samma sätt och i samma ordning till alla intervjupersonerna. Struktureringsgraden har påverkats av de intervjuades vilja att utveckla sin tankar. Risken att hamna i problemet "som man frågar får man svar" minimeras på detta sätt. De intervjuade har fritt fått utveckla sina tankar, uppfattningar och värderingar.

Disposition

Rapporten är disponerad på följande sätt: I kapitel två beskrivs Falk och dess syfte, vilka motiven är och vad som är förväntade resultat. Falks arbetsmetod beskrivs, liksom hur olika aktörer påverkas. I kapitel tre sker en beskrivning av integrering på olika nivåer. Där diskuteras också om integrering skapar förändring på sikt och i så fall hur. I kapitel fyra återges organisering i ett verksamhetsperspektiv, med upplevda effekter för individerna, professionella hinder styrning och ledning samt vem som skapar politik. I det avslutande femte kapitlet lyfts centrala frågeställningar fram under rubriken: Hierarki och nätverk - två parallella processer. Där diskuteras om Falk är ett projekt, att sociala strukturer är starka inom organisationerna samt formandet av en välfärdsstrategi. En diskussion sker också kring behovet av att öka samspelet mellan olika nivåer, liksom kring behovet av att utveckla nya styrformer.

Falk-projektet

I detta kapitel beskrivs Falk-projektet och dess inriktning, vilka aktiviteter som ingår och hur arbetet är upplagt. Idén bakom Falk som en ny arena beskrivs liksom vilka motiven är och vad som är syftet. Falks arbetsmetod återges, liksom hur olika aktörer påverkas. Betydelsen av en gemensam referensram och dialog redovisas.

Falk-projektet i Kungälv kommun

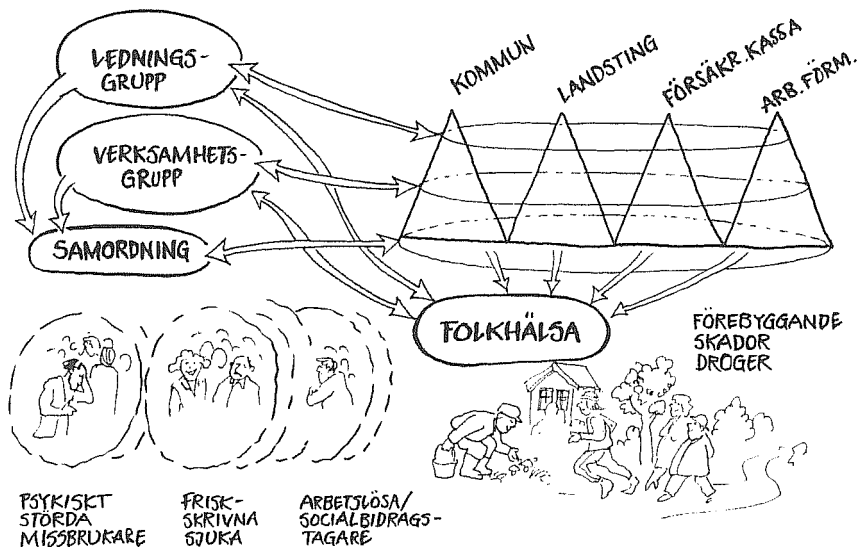
Kungälv är en medelstor kommun med 36 615 invånare (1998) och en förortskommun till Göteborg. Kungälv har under en följd av år kunnat visa upp en markant befolkningsökning. Befolkningsstrukturer är i det närmaste jämförbara med rikets. Medelåldern är 38,2 år jämfört med rikets 39,9 år (1997). Kungälv har en förvärvsintensitet på 75 procent, delvis beroende på de stora årskullarna i förvärvsaktiv ålder (1996). Arbetsmarknaden domineras av vård och omsorg samt handel och kommunikation. Nettoutpendlingen är ca 4 000 personer (1996), främst till Göteborg. Andelen Kungälvbor med låg utbildningsnivå, det vill säga till och med grundskola, är 28 procent som utgör samma nivå som rikets (1997). När det gäller högutbildade, det vill säga andelen med eftergymnasial utbildning, är andelen 23 procent jämfört med rikets 24 procent. Antalet arbetslösa är 7 procent (1 486) mellan 18-64 år jämfört med rikets 10 procent (oktober 1997). Antalet hushåll som erhåller socialbidrag är 1 347 vilket innebär 5 procent av medelfolkmängden, något mindre än rikets 7 procent (1996). Bland de hushåll som erhåller socialbidrag är den helt dominerande orsaken arbetsbrist eller att individerna har arbete och sysselsättning men att lönen inte räcker till försörjning. Antalet sjukpenningdagar är 12,3 jämfört med rikets 11,9 (1998). Andelen förtidspensioner är 1 581 (1996). Ohälsotalet för Kungälv var 39,4 dagar jämfört med rikets 40,8 dagar (1998).

Under många år har politiker och chefer i Kungälv diskuterat att söka samla de offentliga organisationerna i det geografiska området Kungälv för ett samarbete. Att samla en bilden över Kungälvborna har då setts

som väsentligt. Vilka behov som finns och hur gemensamma resurser ska sättas in är frågor som i olika sammanhang lyfts fram.

Falk återges i olika dokument som ett gemensamt utvecklingsprojekt i Kungälv mellan försäkringskassan, arbetsförmedlingen, landstinget och kommunen. När det gäller sjukvård medverkar både primärvården och länssjukvården i egenskap av Kungälvs sjukhus. Beträffande arbetsmarknadsmyndigheten medverkar både arbetsförmedlingen och arbetsmarknadsinstitutet. Från försäkringskassan ingår i stort sett samtliga berörda verksamhetsområden. Detsamma gäller för kommunen. Idag medverkar framförallt socialtjänst men också gator, trafik, fastighet och fritid. Slutligen ingår folkhälsoarbetet. I nedanstående bild, figur 1, redovisas Falk utifrån den redovisning som tidigt gjordes.

Figur 1. En schematisk bild över Falk-projektet utifrån de intervjuades beskrivningar.



Falk som samarbetsorgan anses vara ett projekt i syfte att förändra. Det är ett nytt organ som finns med syftet att öppna upp mellan olika huvudmän. Falk driver ingen egen verksamhet. Projektet har en samordningschef som ska hålla ihop helheten, samt två projektledare som har till uppgift att initiera arbetsgrupper för att öppna upp för samarbete. De

professionella som samarbetar gör det som en del i sitt ordinarie arbete. När sedan samarbetet blir naturligt lämnar projektledarna arbetsgrupperna och dessa lever sitt eget liv. Projektledarna skulle kunna benämnas *förändringsagenter* eller *processledare*. Falks ledningsgrupp består av de ledande politikerna från kommunstyrelsen, socialnämnden och den lokala hälso- och sjukvårdsnämnden, cheferna för arbetsförmedlingen och försäkringskassan samt socialchefen och hälso- och sjukvårdschefen. I gruppen görs viktiga prioriteringar. Dessutom finns en verksamhetsgrupp med samtliga berörda chefer hos de fyra myndigheterna. Genom Falk som idéorgan skapas förutsättningar för samarbete över organisations- och sektorsgränser. Avsikten med projektet är inte att ta över ansvar från den ordinarie verksamheten. Falk upplevs som *samarbetsmissionär som stödjer organisationerna i deras strävan att skapa en verksamhet efter individernas behov*.

Idé och inriktning

De professionella beskriver Falk som ett organ som leder samverkan i Kungälv. I detta organ finns ledare för olika myndigheter, vilka stimulerar samverkan mellan dessa myndigheter. Målet med samverkan beskrivs vara att minska dubbelarbetet och genom samlade resurser åstadkomma ett bättre stöd till Kungälvborna. Ett av delsyftena är att arbeta förebyggande, ett annat är att samordna resurser runt individer. De intervjuade anger att arbete sker genom arbetsgrupper med olika syften. En grupp har till syfte att minska skaderisken och olyckor bland barn- och ungdomar, en annan att ge sysselsättning och rehabilitering till psykiskt funktionshindrade. I en grupp avses t.ex. att studera varför det är svårt för vissa grupper i samhället att ta del av våra välfärdssystem och varför vissa personer hamnar mellan stolarna. Flera av de professionella menar att de organisationer som de verkar inom hindrar att verksamheten kommer invånarna i Kungälv tillgodo på ett bra sätt. En av de intervjuade handläggarna säger:

”Genom att vi har ett avgränsat område som vi är ansvariga för händer det ofta att vi skickar personer runt i våra organisationer. Kunde vi samla oss oavsett vilken organisation vi företräder och verkligen försöka se till invånarna, inte till vad som gynnar sjukvården eller socialtjänsten, skulle det gynna Kungälvborna.”

Ett sätt att tidigt samla sig för att successivt utveckla gemensamma arbetsinsatser kan ske i det förebyggande arbetet. Arbetet i Kungälv sker både genom att arbeta målgruppsinriktat, t.ex. med barn och ungdomar i riskzonen, och mer generellt i syfte att minska antalet olyckor i samhället samt åstadkomma bättre säkerhet. Insatser i samarbete sker kring olika behovsgrupper, såsom psykiskt störda missbrukare, arbetslösa socialbidragstagare, barn som far illa samt arbetslösa flyktingar. Det sker också utifrån en identifierad verksamhet som finns hos flera huvudmän t.ex. hjälpmedelshantering. De som deltar i olika aktiviteter kommer från de flesta verksamhetsområdena inom kommun, landsting, försäkringskassa och arbetsförmedling, också polismyndigheten deltar. De professionella beskriver att samarbetsidéerna diskuterats under lång tid i Kungälv, och när Falk-projektet initierades ansågs det väl stödja den ambition som fanns. Det ansågs ge arbetet legitimitet.

De intervjuade politikerna och cheferna i Falks ledningsgrupp respektive verksamhetsgrupp beskriver Falk som en paraplyorganisation. Som motiv till samarbete lyfter de fram behovet av att använda resurserna bättre för att få ut mer av verksamheterna. Några menar att "Falk kan vara ett embryo till att bygga något nytt". Det viktigaste syftet anses vara att minska dubbelarbetet och att därmed frigöra tid för att arbeta mer förebyggande. Falk anses även vara ett politiskt projekt. Samverkan hade diskuterats i många år på flera håll, så det fanns en grund att stå på. Drivande anses Öjvind Risfeldt ha varit, som med stöd från huvudmännen kunde dra upp riktlinjer under 1996. Falks ledningsgrupp ska både på egna initiativ och på initiativ från olika professionella prioritera de områden inom vilket samverkan bör ske. Under det första året genomfördes en kartläggning av vilka områden som hade behov av samarbete. Personal från samtliga områden var aktiva i denna kartläggning, som resulterade i ett antal områden där ökat samarbetet identifierades. Folkhälsoarbetet initierades under samma tid. Kopplat till detta arbete gjordes tidigt en prioritering att arbeta med skade- och drog-förebyggande arbete. De intervjuade menar att det reella arbetet kunde starta, enligt Falks intentioner, under sensvåren 1997, genom att olika arbetsgrupper bildades. De flesta arbetsgrupperna anses nu ha verkat under ca ett år. Flera av dem har ombildats och några har kommit till.

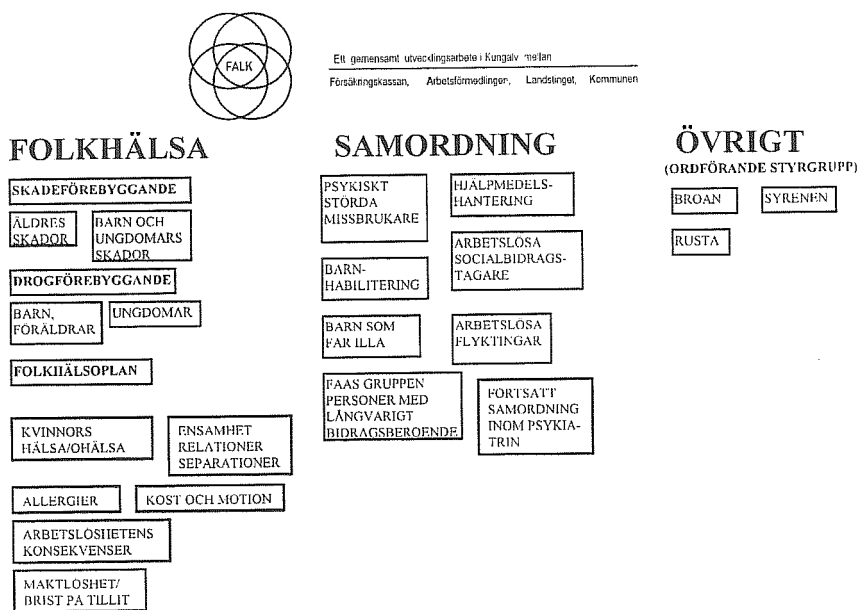
Två projektledare anställdes på våren 1997 och fick ansvaret att leda de olika arbetsgrupperna. Intentionerna i arbetet är att hitta gemensamma förhållningssätt och tydliggöra hur samverkan kan förbättras samt att konkret arbeta tillsammans.

Politikerna i ledningsgruppen menar att det är väsentligt att de människor som behöver det offentliga stöd ska få det samlat och inte av varje organisation för sig. Att ha en bättre helhet anses också viktigt. Samtidigt menar politikerna att de har en viktig uppgift i att både visa på vikten av att samverka och av att ge legitimitet till det samarbete som sker samt att vara aktiva inom partier relaterat till medborgare och de individer som är direkt berörda. De ser det som spännande att verka i en grupp med både politiker och tjänstemän, samtidigt som den annorlunda styrningen av de statliga organisationerna oroar dem.

De intervjuade i lednings- och verksamhetsgruppen menar att det inte krävs samarbete kring den totala volymen offentlig verksamhet. Den del som kräver ett samarbete ska identifieras successivt. Strategin är att skynda långsamt och låta de goda exemplen spridas. Under våren 1997 påbörjades ett förebyggande arbete inom områdena "skadeförebyggande insatser särskilt inriktade mot äldre, barn och ungdomar" samt "drogförebyggande insatser med fokus på ungdomar 12-18 år och familjer". I det skadeförebyggande arbetet och dess olika grupper deltar polisen, trafikkontoret, gatukontoret, fastighetskontoret, fritidskontoret, skola och barnomsorg, vårdcentraler, äldreomsorgen, försäkringskassan m.fl. I äldresäkerhetsgruppen sker arbete med skaderegister, studiecirklar och informationsmaterial. Barnsäkerhetsgruppen arbetar med ett program innehållande skyddsronder på bl.a. skolor och daghem, skolvägsinventering samt idrottssäkerhet. I det drogförebyggande arbetet har handlingsprogram arbetats fram för att stötta tonårsföräldrar, temadagar om alkohol skapats m.m. I detta arbete deltar socialtjänsten, skolan, polisen, vårdcentralen m.fl. En gemensam folkhälsoplan har tagits fram med ett mycket brett engagemang från verksamhetsområdena. "Folkhälsoforum" har genomförts vid två tillfällen, då också frivilliga organisationer och föreningsliv medverkat. Detta forum innebär att många inbjuds till att vara aktiva i diskussionen. Flera åtgärdsområden har tagits fram och efter en bred remissomgång har ledningsgruppen beslutat att prioritera arbetet med kost och motion, ensamhet, relationer

och separationer, arbetslöshet, brist på tillit, maktlöshet, kvinnors hälsa samt allergier. Arbetet med dessa områden startar under hösten 1998. I nedanstående bild, figur 2, presenteras den översikt som Falk tagit fram för att visa på samarbetsområden. En skiljelinje görs mellan folkhälsoarbete och samordning kring olika grupper. Samordning är detta fall att jämföra med tidigare definition av samarbete. Bilden används för att presentera Falk både internt och externt.

Figur 2. En översikt över Falks aktiviteter 1998 framtagen av Falkprojektet.



Under intervjuerna har ett antal nyckelord utkristalliserats som beskriver Falk som idé. Det första nyckelordet är *mervärde*. De som berörs i samarbetet, samverkan eller samordningen måste uppleva ett mervärde för att fortsätta. Utan detta blir det ingen samverkan. En annan förutsättning är *engagemang*. Bland dem som verkar i olika aktiviteter finns ett stort engagemang, men frågan är hur det är med dem som står utanför. Falk innebär ett *processinriktat arbetssätt*. Det anses mycket svårt att styra uppifrån. De intervjuade menar att arbetet måste få utvecklas utifrån de

professionellas ambitioner. Följande citat från en handläggare illustrerar detta:

”Samverkar gör jag när jag ser att det finns ett behov av att så göra. Det finns ingen som kan tala om för mig att nu ska du samverka. Då gör jag det bara utan min själ och mitt hjärta och då blir det bara ett spel för gallerierna. Att samverka innebär att jag ibland blir avklädd av andra. För mig fungerar det, eftersom jag är trygg i mig själv, men för andra kan det vara svårt. Det kräver ödmjukhet, förtroende och ett ömsesidigt åtagande.”

Det är många som är överens om att samarbete är bra för individerna eftersom de då inte behöver vandra runt mellan olika organisationer. Samtidigt varnar också några för att samarbete kan göra det svårt för individerna att stå emot ett professionellt tryck. Ett av syftena med regelverk och professioner menar de är att värna om rätts säkerheten för individen. De individer som är föremål för myndighetsutövning ska kunna säga nej och själva ställa olika professioner mot varandra. Någon menar att ett samarbete kan göra att trycket blir för stort på de enskilda individerna att göra som de professionella säger.

Syftet med Falk, enligt de intervjuade handläggarna, är dels att ge bättre liv åt människorna, dels att de skall slippa gå runt i systemen som ofta sker idag. Lednings- och verksamhetsgrupperna anses vara de verkliga bärarna av idén till Falk som gör att samarbete är legitimt, att det premieras och att det eftersträvas där det behövs. Den symbol som används i Falk ska visa på den arena där samverkan eftersträvas, och det är bara en del av alla verksamheter som myndigheterna driver. Hur stor del det är idag kan de intervjuade inte exakt ange, men de uppskattar den till ca 20 – 25 procent av den totala volymen verksamhet i kommun, landsting, vid försäkringskassa och arbetsmarknadsmyndigheten. De intervjuade menar att när Falk fått verka under en tid kommer volymens storlek att tydliggöras. Idag omfattar projektet ett hundra professionella vilket utgör en hundradel av alla anställda.

En strategi i arbetet har varit att skynda långsamt och att satsa på de positivt inställda. De intervjuade cheferna och politikerna menar att det inte går att driva den här typen av aktiviteter med människor som inte vill. Det är viktigt att eldsjälarna får komma fram. När en normalkurva ritas är det de som finns på den yttersta, positiva kanten som drar Falk

framåt. Chefernas förhoppning är att dessa positiva ska smitta av sig även till andra och få dem att inse att samverkan är bra och ger stora vinster

Under hösten 1998 ansågs projektet stå inför en avgörande fas, genom diskussionen om huruvida Falk ska drivas vidare och i så fall om det ska utvecklas som ett projekt eller om arbetet än mer aktivt ska in i den ordinarie verksamheten. Det är först nu som samarbetet i arbetsgruppernas anses konkretiseras, och det innebär bl.a. att gemensamma åtgärder genomförs för olika individer i några av grupperna och att det förebyggande arbetet sker gemensamt. Negativa röster börjar att bli aktiva och de intervjuade menar att det är de professionella som känner sig hotade som nu agerar. Nedanstående citat från två chefer illustrerar detta:

"När läkaren inte längre blir den med högst status, utan när kanske istället en person på försäkringskassan bättre kan förstå individen eller åtminstone lyssna, blir det hotfullt."

"När jag börjar ifrågasätta min egen yrkesgrupp blir det också hotfullt. Lyckas jag dessutom hjälpa klienterna, den sjukskrivne, arbetslösa eller patienterna blir det än värre. Jag tror att de människor som har störst behov av kontroll och makt har det svårast."

De intervjuade cheferna menar att det är viktigt att satsa på de positiva och stödja dem. Utan dem anses det inte bli något fortsatt samarbete. Samtidigt finns det några som är oroliga för att Falk bara ska bygga på "eldsjälar", och de menar det måste vara naturligt för alla att samarbeta, när det behövs.

Vid intervjuerna med handläggarna är Falk-projektet inte lika tydligt. Dessa personer har inte samma bild av Falk som ett organ, vilket de flesta verksamhetschefer och politiker har. Falk utgör för dem en symbol för arbetsgrupperna och för att det är tillåtet att samverka. Att det finns en ledningsgrupp och en verksamhetsgrupp är inte känt hos alla. De intervjuade nämner projektledarna som viktiga aktörer. För dem är det viktiga att kunna samarbeta utan att bestraffas för detta. Några av de professionella menar att de inte heller vill tydliggöra Falk, särskilt relaterat till befolkningen. Det viktiga är att för chefer och andra tydliggöra vikten av att samarbeta internt. Flera av de intervjuade menar att Falk däremot

behöver gemensamma värderingar, där samverkan är en viktig utgångspunkt.

De intervjuade professionella har olika uppfattningar om huruvida Falk utgör ett projekt. Några tillfrågade menar att Falk är ett projekt som synliggör den lokala nivån. Det är lättare att få acceptans för en verksamhet som drivs i projekt, för den upplevs inte så farlig. De hävdar att aktörerna behöver detta stöd för att kunna förankra synsättet att arbeta tillsammans inom sin organisation. De intervjuade menar att projekt är mindre hotfullt mot de etablerade organisationerna. De anser å andra sidan att det kommer att vara svårare att implementera projektet i ordinarie verksamhet om det finns ett motstånd. De som däremot menar att Falk inte är ett projekt, anser att Falk är en del i det ordinarie arbetet och att det är bra att chefer och politiker träffas över myndighetsgränser för att ge samarbetet legitimitet. De har uppfattningen att samarbetsidén implementeras hela tiden. Det är inget projekt som olika aktörer ska ta ställning till, utan samverkan ses som en del av ordinarie verksamhet. De som inte anser att Falk är ett projekt är genomgående mer positiva till samarbete.

Också cheferna och politikerna som intervjuats har olika syn på om Falk är ett projekt eller sker i ordinarie verksamhet. Även här är de som anser att Falk är en del i den ordinarie verksamheten mer positiva. Någon menar att om Falk skulle vara ett projekt skulle de aktiviteter Falk initierar kunna avslutas och läggas ner. Den process Falk initierat går inte att stoppa. Det arbete som arbetsgrupperna gör handlar om handläggning och arbetsmetoder i ordinarie verksamhet. Flera av grupperna genomför konkreta åtgärder med klienter, patienter m.m. Andra menar att Falk är ett förändringsprojekt som kräver att det lyfts ur ordinarie verksamhet. Någon säger att görs inte detta försvinner friheten att samverka, eftersom aktörerna alltid måste gå tillbaka till sina ordinarie verksamheter för att erhålla beslut. Detta illustreras genom följande citat från en av cheferna:

“Om jag hela tiden ska förankra vad jag gör inom min organisation kommer jag att hamna i det hierarkiska systemet och aldrig komma ur. Detta har tagit död på många eldsjälar. När vi samverkar är det en process där vi aldrig kan veta vad som kommer i slutet på resan.”

Falks arbetsmetod

Själva arbetssättet i Falk innebär att arbetsgrupper bildas för att skapa samarbete. De kan bildas på initiativ från både politiker, chefer och handläggare. Hittills har aktörerna tillsammans i ett brett engagemang identifierat viktiga samarbetsområden. Det skedde tidigt i en kartläggning, där personal, chefer och politiker från samtliga områden var aktiva, och senare genom de folkhälsoforum som genomfördes, också de med ett brett engagemang. Här deltog även medborgare indirekt i form av föreningar. Falks ledningsgrupp är sedan det organ som prioriterar mellan områden och mellan vilka arbetsgrupper som ska initieras. Verksamhetsgruppen ger sina synpunkter och förslag. De arbetsgrupper som bildas har både verksamhetsgruppens och ledningsgruppens acceptans.

Orsaken till att bilda dessa grupper kring prioriterade områden anses vara att skapa forum där det är legitimt att träffas också för att diskutera varandras kompetens. Tidigt genomfördes en nätverksutbildning i Kungälv som anses ha haft stor betydelse för att stötta samarbetstanken. Nätverksutbildningen genomfördes under 1995 och hade till syfte att över sektorsgränser diskutera kompetens, människosyn och samarbete. Det fanns en stor okunskap om olika yrkesutövare och myndigheter, vilket också gjorde att flera myter fanns. I nuvarande arbetsgrupper har myterna diskuterats och därmed ifrågasatts. De handlar ofta om värderingar och attityder. De arbetsgrupper som nu verkar har ett konkret uppdrag som ska redovisas. Någon arbetar med förebyggande insatser, en annan med kartläggning av individers behov, en tredje med erfarenhetsutbyte och kunskapsinhämtande, en fjärde med åtgärder för olika individer.

Intervjuerna visar att det finns ett gemensamt språk som handlar om att se individens behov och att alltid ha en helhetssyn, oavsett vad den egna organisationen eller professionen anger. Att vara lyhörd och lyssna på individen ingår i detta språkbruk. Att fundera över vem jag som professionell är till för är ett annat uttryck. Detta förefaller vara en förutsättning för att lyckas i samverkan. Utan en gemensam referensram anses det inte möjligt att samarbeta. Det anses också väsentligt att känna sig trygg i sin yrkesroll. Flera menar att en osäkerhet i yrkesrollen bara skapar ett revirtänkande. Att utestänga andra och enbart se till sin egen yrkesroll

anses ge en större trygghet. Referensramen består av ord som respekt, förtroende, dialog, helhet, behov, samsyn och ansvarstagande. En gemensam ståndpunkt är att utgå från klienten, patienten, den arbetssökande, den försäkrade och försöka se dennes helhet. Det anses samtidigt svårt, då det är lätt att lägga på sin yrkes- och myndighetssyn.

De intervjuade menar att den gemensamma referensramen inte alltid går att ta på men är en kraft i verksamheterna som samarbetar och samverkar. Denna kraft kan inte stoppas, vilket här kläs i ord av en intervjuad handläggare.

“Oavsett vad som nu händer kommer Falk som idé att leva kvar. När man ser hur bra det är för de som behöver stöd av det offentliga kommer det att fortsätta oavsett vilka beslut som fattas.”

Arbetsgrupperna har bildats tvärs över alla fyra organisationerna. De som verkar i grupperna är missionärer som går före. Frågan bör ställas hur en person belönas när hon jobbar över organisationsgränserna. De intervjuade professionella anser att de inte belönas av organisationerna för att de samarbetar; däremot känner de en belöning från de personer de hjälper och inom sig själva. De skulle vilja belönas genom att synliggöras av chefer och politiker. Ledningsgruppen är då central för att ge legitimitet. När någon synliggörs leder det förhoppningsvis till att denna person vill fortsätta i samarbetet och att andra tar efter. Som professionella påverkas aktörerna genom att de får en vidare syn och en ny kunskap. Detta kan också enligt någon leda till att Falk blir hotfullt och skrämmande, eftersom individen kan känna sig hotad i sin roll eller profession.

Dialogen har stor betydelse

Både när det gäller arbetsgrupperna, ledningsgruppen och verksamhetsgruppen upplevs 'pratet' ha stor betydelse. Det måste finnas ett stort utrymme för kommunikation och dialog. Dessa begrepp bygger på att det finns en sändare och en mottagare samt att det sker en interaktion. I Falk-projektet är alla både sändare och mottagare, fast vid olika tillfällen. Vid olika interaktioner bär människor naturligt med sig sin erfarenhet och sina förväntningar. Dessa har formats under lång tid och handlar om

värderingar och attityder. De är svåra att förändra. Det enda sättet att öppna upp på är att det finns en vilja till ett aktivt lyssnande, vilket kräver att aktörer tränger bakom och försöker förstå andra personers 'kartor'.

De intervjuade beskriver dialogen som öppen och ärlig. Om jag inte kan lita på att den jag samarbetar med också har en ärlig ambition att göra detsamma blir det inget positivt samarbete. De uttrycker en trygghet i sina beskrivningar av dialogen hittills. Eftersom ambitionen är att hjälpa personer som har behov av det offentligas stöd och att göra efter bästa förmåga i samarbetet behövs ett samspel. För att nå visionen om individens helhet går det inte att hamna i 'rätt och fel' och 'vi och dom'. En intervjuperson säger:

"För mig är det naturligt att se till vad som är bäst för Anna. Det kräver att jag lägger bort lite prestige och vågar säga att jag har fel. Det kräver också en dialog där jag försöker ärligt lyssna på både Anna och andra som också kan hjälpa henne. I grunden är alla människor ärliga."

I dialogen ligger också att inte veta vad resultatet ska bli. Det innebär att bygga ny kunskap och inte alltid hamna i det som andra lärt mig eller vad jag själv lärt under många år. En annan intervjuperson säger:

"Vid samarbete ger jag mig in på en resa som det är svårt att se ett slut på. Jag kan inte alltid bygga mitt handlande på mina gamla erfarenheter utan jag måste testa nytt."

Aktörer påverkas

De intervjuade anser att samarbete mellan olika yrkesgrupper ger en större helhetssyn på den enskilde. Samtidigt är samarbete inte lösningen på alla problem. När en myndighets handläggare kan hjälpa individen behövs inte samarbete. Det behövs däremot när flera myndigheter är berörda. Tidigare remitterades dessa ärenden till andra utan att lösningar diskuteras varken tillsammans med individen eller mellan handläggare. Genom samarbete skapas förutsättningar för att arbeta mer tillsammans. Det förutsätter dock att olika yrkesutövare känner varandra och respek-

terar varandras kompetens. Yrkesutövare påverkas genom att de måste tydliggöra sin kompetens men samtidigt vara lyhörda för andras kompetens och även låta dem ifrågasätta sin egen. Det kan också innebära att de ska kunna ifrågasätta sig själva när det behövs.

Samtidigt påverkas olika yrkeskårer. De handläggare och professionella som samarbetar har lättare att göra så om de är trygga sina yrkesroller. Ju större osäkerhet, desto lättare är det att utestänga andra yrkesutövare och enbart se till sin egen roll. När handläggaren är trygg i sin egen kompetens och roll anses det lättare att samarbeta med andra handläggare och professionella. Detta illustreras genom följande citat från handläggare och professionella:

"Jag vet att jag kan mitt yrke; samtidigt vet jag att jag inte klarar att ensam stödja den som behöver hjälp. Hela livet har jag lärt, men då i samarbete med andra. När jag nu får chansen att också lära av andra yrkesutövare får även jag en bättre helhet. Det är inte säkert att jag eller någon annan har lösningen; ofta har individen det själv."

"I vår organisation har jag ofta mött kolleger som anser att de vet bäst. De vet precis hur man ska hjälpa olika personer. Ja, ja ...de mognar väl också."

"Jag vet vad jag kan; jag vet också vad jag inte kan och att jag behöver andra. Min roll är att sy ihop ett team för att hjälpa den enskilde, vilket jag sällan kan själv."

Några av de intervjuade menar också att rättssäkerheten för den enskilde inte får åsidosättas genom samverkan. Handläggare och professionella måste vara vaksamma på att de som samarbetande parter inte hindrar individerna själva från att ta ansvar och att ställa olika professioner mot varandra.

Också cheferna påverkas av samverkan mellan enheter. Samverkan kräver ett annat förhållningssätt. Mellancheferna, som är på olika nivåer hos myndigheterna, anses hamna i lojalitetskonflikt mellan samverkan utifrån behov och organisatoriska intressen. En intervjuad chef säger:

"Tidigare kunde jag planera min verksamhet efter den budget vi har och våra mål. Nu sitter jag i den situationen att jag inte kan planera helt själv. Glädjande är att vi kan göra mer för individerna genom två eller

tre organisationers ekonomiska medel. Samtidigt har jag svårt att säga i min organisation vad vi åstadkommer för just våra pengar och vad vi får tillbaka. Det finns ett starkt intresse i de olika organisationerna av att minska kostnaderna. Jag skulle vilja agera mycket friare med våra pengar och visa på resultat sammantaget mellan våra myndigheter för olika behovsgrupper."

Att leda verksamheten mot behov synes enklare ju närmare de enskilda individerna ledaren är. Det innebär att arbetsledare ser detta behov tydligast. De intervjuade cheferna menar att ju längre bort från individerna ledaren kommer, desto mer hänsyn tas till organisatoriska intressen. Falks projektledare lyfts fram som goda exempel på ledarskap över organisationsgränser. Citat från en intervjuad chef:

"Jag försöker se individen i en helhet och lyfta av mig min ryggsäck som jag i bland känner att jag har hos min arbetsgivare. Nu kan jag delvis lyfta av mig denna ryggsäck genom projektledarna i Falk. De leder verksamhet över organisationsgränser och har inte som sin uppgift att verka utifrån sin organisation. Det smittar av sig och jag agerar också mer och mer så."

Samverkan mellan enheter anses också tydliggöra det politiska ansvaret, dvs. mot befolkningens behov. Både landstings- och kommunpolitikerna anser att de måste stå till svars relaterat till medborgarna när det gäller statens arbetsmarknadsåtgärder och socialförsäkringssystemet, områden de anser att de inte kan påverka. De menar att det är mycket dålig kommunikation mellan den lokala och den centrala politiska nivån. Politikerna har inte någon möjlighet att påverka lokalt för att förändra så att det blir bra för Kungälvborna, varken inom arbetsmarknads- eller socialförsäkringsområdet. En intervjuad politiker säger:

"Jag känner mig så maktlös när någon medborgare kommer till mig och klagar på Kunskapslyftet eller hur de blivit behandlade av Försäkringskassan. Jag vill inte stå där och säga att det inte är mitt bord. Jag kan ju inte precis hänvisa dem till regeringen. Jag kan inte heller säga att jag ska föra frågan vidare. Det är så långt och vem centralt lyssnar på den lokala nivån."

Någon av de intervjuade menar att arbetsförmedlingsnämnden nu har börjat öppna upp för ett inflytande, men mer lokal makt anses krävas för

att politikerna ska kunna påverka relaterat till medborgarna. Vid politisk samordning utgår politikerna från befolkningens behov, oavsett vilka offentliga organisationer som ska tillmötesgå dessa behov. Så här säger en annan politiker:

”Vi försöker att se till individernas bästa lokalt, men frågan är om staten gör det. De åtgärder som sker inom arbetsmarknaden eller reglerna i sjukförsäkringen utgår inte från individerna utan istället från statens intresse. Varför skulle man i annat fall begränsa åtgärder till sex månader eller begränsa sjukförsäkringen. Statens finanser och internationella jämförelser är viktigare. Jag är så trött på att utgå från systemens intressen - var tar medborgarna vägen?”

Samordning, samverkan och samarbete

I detta kapitel sker en beskrivning av integrering på olika nivåer. Betydelsen av politisk legitimitet diskuteras, liksom politikernas möjlighet att skapa ett underlag för förändring av lagar och förordningar. Ledarskapets betydelse värderas, och särskilt mellanchefernas utsatta roll. Samarbetets omfattning och djup diskuteras, samt om integrering skapar förändring på sikt och i så fall hur.

Politisk legitimitet

Förutom att definiera behov och prioritera har politikerna sin första uppgift i att *ge legitimitet* för samverkan mellan verksamheter och samarbete mellan yrkesgrupper, för att åstadkomma vinster för de enskilda. Det är särskilt cheferna som anser att det är viktigt att politikerna ger legitimitet för samarbete. Den andra politiska uppgiften, vilken politikerna själva ser som sin primära, är att *identifiera behov utifrån ett helhetstänkande*. Samtliga politiker som intervjuats vill också förändra det politiska arbetet. De anses idag arbeta alltför sektoriellt och i alltför hög grad vara en del av de olika verksamheterna. Våra system har skapat sjukvårdspolitiker, socialnämndspolitiker, skolpolitiker etc. Genom samverkan anses både de direktvalda organen och partiernas helhetsfunktion på sikt kunna tydliggöras. För att skapa ett fungerande politiskt arbete är det viktigt att utgå från befolkningens behov. Detta är svårt att göra utan kännedom om totalbilden. En politiker säger:

”Genom att verka i Falk har jag blivit mer och mer medveten om vikten att verka utifrån lokala områden. Det är viktigt att agera lokalt samtidigt som kunskap måste utvecklas på en högre nivå, t.ex. inom sjukvården. När vi sedan ska agera för att förändra regler och lagar är det viktigt att vi agerar från den lokala nivån, men gärna tillsammans med andra kanske på den regionala nivån.”

De politiker som verkar i Falks ledningsgrupp anser att de har ett mindre sektorstänkande än tidigare. Genom att lyssna till professionella

och chefer från andra verksamhetsområden får de ett bättre underlag. I Kungälv finns kommundelsstämmor, dit intresserade medborgare kommer. Idag handlar medborgarkontakter i grupp mycket om boende och infrastruktur. En arena för att diskutera välfärdspolitik behövs, där sociala, arbetsmarknads-, sjukvårds- och folkhälsofrågor kan diskuteras. Så här säger en politiker:

"De folkhälsoforum som genomfördes skulle kunna breddas och bli en arena för medborgare att mötas och diskutera också välfärdsfrågor. Att vara lyhörd är viktigt, men att sedan ta de avgörande besluten måste vi göra. Demokrati innebär inte att alla ska få igenom allt, utan politiker måste prioritera."

Varken chefer eller politiker menar att Falk brutit det politiska sektorstänkandet hos de stora flertalet förtroendevalda. Samordningen på politisk nivå sker i de högsta ledningarna. Förankringen i övriga politiska organ anses mindre och eftersträvas. Falk anses inte känt i olika politiska organ och någon av de intervjuade politikerna menar att samarbetet avhänder politikerna styrmöjligheten i den egna organisationen. En annan politiker anser att samarbete tydliggör kravet på förändrad politisk styrning.

Flertalet av de intervjuade politikerna och cheferna pekar på att den politiska eliten måste finnas med, så att politikerna förutom att ge legitimitet också kan förändra och utveckla politiska beslut. Den tredje politiska uppgiften är att *visa på hinder för att tydliggöra behov av förändring inom politiskt beslutade lagar och förordningar*. Den politiska förankringen är då mycket tydlig som underlag för olika ställningstaganden, kanske olika för olika politiska partier. Nu anses prioriteringar mellan behov lokalt ofta ske i konsensus. Däremot finns skilda uppfattningar om medlen och resurserna. I de statligt styrda organisationerna anses partipolitiken centralt vara tydligare, särskilt inom arbetsmarknadsområdet. Det finns mycket partipolitik bakom t.ex. kunskapslyftet och prioriteringen av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Om den lokala nivån vill påverka dessa beslut anses detta ske mellan de politiska partierna och genom lokal uppvaktning. Är de lokala aktörerna överens om problemet anses det lättare att påverka den centrala nivån.

Ansvar gentemot medborgare och individer som berörs av olika myndigheters beslut och service anses bli tydligare genom ett bredare synsätt. Orsaken anges vara att vid samarbete sätts individen i fokus och inte primärt organisationerna. På sikt anses samhällsekonomiska besparingar kunna ske. Citat från en politiker:

"För medborgaren ska en större helhet och genomskinlighet i de totala offentliga medlen kunna visas. Idag kan vi inte visa hur stora de offentliga medlen är i det geografiska området Kungälv."

Idag anses ansvar utkrävas mot organisatoriska mål. Verksamheten betecknas som framgångsrik när den håller sin budget, och belöning sker ofta efter prestation. Därför anses ofta kostnadsövertalningar ske. Att vara framgångsrik vid integrering innebär däremot att ansvaret utkrävs i ett helhetsperspektiv mot behov och problem som finns i samhället. Ansvarsfrågan är något som de intervjuade kommer tillbaka till och som de anser väsentligt att fördjupa. Att utkräva ansvar mot behov anses svårt och kräver helt andra styrformer idag. Det första som görs är att identifiera vilka behov som finns. Samlat över myndighetsgränser börjar behovet nu att tydliggöras. Både professionella, politiker och chefer har del i denna gemensamma kartläggning. Nästa steg i ansvarsdiskussionen är att konkretisera gemensamma åtaganden.

Chefernas mellanställning

Chefernas signaler uppfattas av de professionella som mycket väsentliga för ett aktivt samarbete. De professionella menar att det är svårt att vara aktiv i samarbete för den som inte har sin chefs goda vilja. Svårast anses de chefer vara som använder samarbete som ett honnörsord men som inte själv handlar därefter. För att de ska känna sig övertygade om chefernas ambitioner, menar de professionella att cheferna själva måste vara aktiva. Cheferna själva anser att samverkan är svårast på mellanledningsnivå. Orsaken till detta är att mellanchefer, delvis från professioner, erhåller krav på samarbete och ibland på omfördelning av resurser, samtidigt som organisationernas högsta ledning avkräver lojalitet mot organisationerna och deras mål. Dessa personer har inte heller någon organisatorisk totalbild. Den högsta politiska och tjänstemanna-

ledningen har lättare att se helheter mellan organisationer genom att de har totalbilden av organisationen och Falk. Mellancheferna är inte med varken i ledningen av Falk eller i de olika arbetsgrupperna. Avsaknad av information och makt anses skapa denna lojalitetskonflikt. Högre chefer har också möjlighet att omprioritera, vilket inte mellanchefer har. Samtidigt kan en sådan omprioritering vara mycket hotfull, vilket gör att den inte alltid sker, även om det vore bättre i ett medborgarperspektiv. Högsta ledningen har en större frihet att göra avvägningar mellan dessa olika behov, dvs. mellan organisationens mål och samhällets behov. Denna frihet anses inte mellancheferna ha i samma utsträckning, utan de avkrävs ofta lojalitet.

Ett stödjande ledarskap eftersträvas både av de intervjuade cheferna och de professionella. Att förmedla visioner, samla erfarenheter och stimulera ett lärande är några kriterier som nämns. De professionella menar att ledarskapet ska underlätta och inte styra genom att säga hur de professionella ska göra. Att underlätta görs enligt dem genom att arbeta med attityder, dvs. det som inte syns. De faktorer som de intervjuade anser påverka möjligheten att utveckla ett nytt ledarskap hos de enskilda cheferna är karriärambitioner, inställning till samverkan, värdering och människosyn, samt vilken dialog som finns.

Ledarskapet utövas av fler än de som är chefer. Ledarskap i samverkan identifieras genom att det utgår från behov i det geografiska området och det stödjer och uppmuntrar olika former av samarbete och samverkan. De samverkande ledarna anses ha svårt att i relation till andra ledare och sina överordnade tydliggöra sina roller. De uppfattas ibland som djupa och känslomässiga, vilket tidigare inte belönas hos myndigheterna. Ett aktivt, tydligt och ett ledarskap där ledarna profilerar sin verksamhet belönas istället.

Det är svårt att visa hur ledarskapet påverkar graden av samarbete och samverkan eftersom det inte alltid är tydligt. Det utövas både av projektledarna, politikerna och chefer på olika nivåer. De professionella menar att om de känner stöd från sin chefs överordnade och inte från sin närmaste chef känner de ändå ett stöd i sitt samarbete. Det viktiga är handlingarna, inte vad som sägs. Projektledarnas förankring i högsta ledningen är då väsentlig. Samtidigt är några av de professionella osäkra på

den högsta ledningen, eftersom den ibland sänder dubbla signaler. Detta beskriver en handläggare så här:

”När jag träffar projektledarna i Falk känner jag mig inspirerad av att samarbeta och jag känner också att de har politiker och chefer med sig. När jag sedan träffar chefer i min organisation är jag inte lika inspirerad. Här har vi en lång tradition av att arbeta mycket hierarkiskt och med tydliga roller och tydligt ansvar.”

Det finns en stor osäkerhet om hur det går att mäta nyttan av olika insatser bland chefer och professionella. Hur ska det gå att mäta att samverkan gör en individ frisk. Utan att faktamässigt kunna visa ekonomi i samarbetet och samverkan anses det svårt att visa på resultat. Däremot har de intervjuade en känsla av att de nått bra resultat utan att kunna bevisa detta. Samtliga menar att alldeles för många gamla arbetsätt och metoder finns kvar som inte egentligen mäter nyttan av olika insatser som görs för att hjälpa individen. Flera menar att Falk inte kan isoleras från omvärlden. Förändras omvärlden, förändras projektet. Utvärderingen blir därför ännu svårare. Vad påverkar egentligen olika resultat; det som sker inom projektet eller yttre förändringar?

Olika grader av samarbete på verksamhetsnivå

Samarbetet mellan yrkesgrupper uppfattas vara relativt omfattande och ha ökat markant sedan Falk bildades. Samverkan på ledningsnivå har också ökat. Ambitionerna i Falk anses tydliga hos de intervjuade politikerna och cheferna. Eftersom strategin har varit att börja med de positivt inställda menar de intervjuade politikerna och cheferna att dessa nu är Falks ambassadörer och kommer att fortsätta att smitta av sig på sina respektive kollegor. De professionella har däremot en mer osäker uppfattning. Aktiviteterna är framförallt kända hos dem som själva är aktiva i Falk. Genomgående anges att samarbetet enbart i viss grad kan utvecklas utan stöd från ledningen. En handläggare säger:

”Om samarbetet nu ska nå ett steg längre och breddas krävs ett betydande och samlat stöd från ledningen och chefer i organisationerna. Idag är signalerna inte helt tydliga på alla nivåer, vilket gör att flera tvekar.”

Många av de professionella träffar sällan politikerna, men de tror sig veta att politikerna i Falks ledning är positiva. Däremot finns det delade meningar om andra politikernas inställning. Det finns också en osäkerhet om vilken inställning vissa chefer har. Det är inte alla som är positiva till samverkan. En del professionella menar att de har ett mycket starkt stöd från sina chefer för att samarbeta medan det för andra är obefintligt. De intervjuade anser att det finns mer att göra när det gäller samverkan, både på handläggarnivå, chefsnivå och politikernivå. Särskilt är det viktigt att tydliggöra när samverkan behövs och när den inte behövs. Samarbete och samverkan anses vara medel och kan aldrig vara mål i sig. Utvecklingen kan illustreras genom en s.k. social fälla:

“Alla vinner på att alla har samarbete, men om man inte lutar på att de andra samarbetar kommer man inte själv att samarbeta, så - det kan vara rationellt att inte samarbeta om man tror att andra inte ställer upp. Slutsats: effektivt samarbete kan bara uppstå om man tror att de andra väljer samarbete.” (Axerod 1984)

Djupet i samarbetet är svårare att tydliggöra. Det är avgörande vad som menas med djup och vilka aktiviteter som studeras. Med djup avses både ett djup mellan de olika handläggarna och ett djup relaterat till individen. I några av aktiviteterna sker ett erfarenhetsutbyte, vilket innebär att handläggare lär om varandra. Det kan också innebära att aktörerna successivt börjar koordinera insatser. I andra aktiviteter sker ett gemensamt arbete tillsammans; t.ex. genom att ta fram ett gemensamt handlingsprogram eller en gemensam kartläggning. I en av grupperna anges att det också sker ett gemensamt lärande dvs. att aktörerna också är beredda att ta till sig andras kompetens och lära av den, samt att förändra delar av sin egen. Det kan också innebära att helt ny kompetens tillförs, t.ex. behovet av individuella handlingsplaner. Att forma en arbetsmetod sker tillsammans, i ett gemensamt lärande i denna grupp. Djupet relaterat till individen behöver fördjupas, enligt de flesta intervjuade. I flertalet grupper sker gemensam kartläggning av en grupp, såsom friskskrivna eller sjuka, eller ett område, såsom äldresäkerhet. Denna kartläggning har i flera fall resulterat i en gemensam handlingsplan samt mål och policy. Nästa steg är att vidta gemensamma åtgärder. I grupperna psykiskt

störda missbrukare samt arbetslösa och socialbidragstagare anges att ett sådant arbete pågår. Flera säger att de innan kartläggningen påbörjade genomgick utbildningar tillsammans.

När samarbete studeras ingående är det alltså intressant att diskutera vad som påverkar olika grader av samarbete. Hur kan ledningen stödja ett samarbete? Genomgående anger de intervjuade att samarbetet enbart i viss grad kan utvecklas utan stöd från ledningen. Stödet för med sig ett ökat förtroende.

Att komma närmare varandra är också viktigt, och innebär att relationer och sociala kontaktytor måste utvecklas. Det har stor betydelse för att förståelsen för varandras kompetens ska kunna skapas. De intervjuade menar att de som ledare har flera viktiga uppgifter bl.a. i att tydliggöra den gemensamma grundsyn som Falk står för, att se till att samarbetet mellan olika grupper fungerar, att öppna upp för en dialog om värderingar, människosyn och arbetsmetoder, att synliggöra dem som samarbetar samt att öppna upp för en bredare dialog även med dem som idag inte är aktiva.

Ledarskap anses inte verka inom en given struktur, utan handlar mer om en egenskap. Kopplat till Falks idé ska ledarskap ske över organisationsgränser. De intervjuade menar att de på sikt ska kunna leda människor från olika organisationer med olika organisationskulturer, vilket innebär att de måste utveckla ledarskapet framför chefskapet. Kanske ska de ta ansvar för olika behovsgrupper, som ett slags ledare, samtidigt som de har kvar sina chefskap för de ursprungliga verksamheterna. De största hindren för samverkan på ledningsnivå är informationsbrist, brist i helhet, den dubbla lojaliteten och vad det innebär för karriären, enligt de intervjuade.

Falk anses ha haft stor betydelse för samarbetet. En ökad dialog har utvecklats utifrån en viljeinriktning, och sedan växer samarbetet och samverkan underifrån. Orsaken till att samverkan ökat inte bara i omfattning utan också i djup är dialogen eller "pratets" betydelse.

Skapar förändring

Samtliga av de intervjuade menar att integrering skapat förändring. Förändringen avser områden som ledarskap, styrning, politik och det professionella arbetssättet. Nya arbetsmetoder, som bygger på att också ta med andra professioners kompetens samt söka lyssna mer på behov och individer utan att alltid lägga på sin egen profession, börjar utvecklas. Ett sådant exempel är de individuella handlingsplanerna som finns för olika individer. Den enskildes kunskap om sin helhet stöds.

Olika professionella har hittills i allt för stor utsträckning sett till sin egen yrkesgrupp, sällan med koppling till andras. Fortfarande anses den enda som har kunskap om individens helhetsbehov vara den enskilde själv. Dessutom anses professionella i allt för stor utsträckning se till sina egna yrkesetiska regler; sällan med koppling till andras. Det skapas ny kompetens när de träffas tvärssektoriellt; de lär mycket av varandra och kan applicera många typer av hjälpinsatser på en individ. Den starka professionaliseringen, samt olika språk, kulturer och värderingar inom varje profession talar emot denna helhetssyn och en bredare generalistkompetens. En handläggare säger:

”När jag samverkar utgår jag från individen, vilket gör att jag ifrågasätter våra arbetsmetoder. Jag får medhåll i arbetsgruppen men knappast i min yrkesgrupp. Jag tror att min yrkesgrupp också kommer att se behovet av nya arbetsmetoder men det kommer att ta längre tid. Om jag rusar på så kommer vi istället att backa tre steg för att mina kollegor känner sig hotade.”

När det gäller ledarskap utvecklas det med inriktning mot mer dialog och kommunikation både inom, mellan och över organisationsgränser. En ledare anses både behöva formulera visioner och få människor med sig, lika väl som att föra en dialog och vara nära de människor som han eller hon leder. I Kungälv anses Falk ha goda förutsättningar, för där har denna dialog skapats. Parallellt anser flera att det sker en ökad maktkoncentration och att hierarkierna tydliggörs i myndigheterna, vilket anses stämma dåligt överens med att dialog och kommunikation på tvären ska gynnas. Den kultur som finns i kommunen och bygger på en renodling

av politiker- och tjänstemannaroller talar emot att detta arbetssätt utvecklas. Landstingets stora organisation med ett starkt professionellt inflytande kan också talar emot dialog och kommunikation.

De intervjuade tror inte att det kommer att vara möjligt att enbart styra genom plan och budget. Om samtliga organisationer i det lokala området Kungälv ska kunna göra insatser kring individen, kan inte samtliga aktörer enbart utgå från sin budget. Den ansträngda ekonomin i de olika myndigheterna talar dock emot detta. Budgeten som styrinstrument har under senare år förstärkts, särskilt genom ett resultatenhetsstänkande. Också den starka sektoriseringen i samhället, liksom myndigheternas skilda uppdrag som kommer från den lokala respektive den centrala nivån, talar emot att nya styrformer utvecklas. Så här säger en handläggare:

"Idag belönas jag för att producera, inte för att samarbeta så det blir bättre för individen. Om jag producerar mindre än andra förlorar jag i min budget nästa år. Ibland känns det som att folk bara går ut och in i rummet. Hur ska jag då kunna hjälpa dem."

I en samverkande miljö behövs en förmåga att verka i dubbla lojaliteter, med ett arbetssätt som verkar i två olika logiker. Den hierarkiska logiken är den som starkt genomsyrar organisationerna. Den samverkande logiken uppfattas verka över sektorsgränser och anses ge större frihet att själv välja den bästa lösningen lokalt. I denna mer komplexa värld som vi lever i är det en förutsättning att bygga in flexibilitet och ett så lokalt ansvar som möjligt. Samtidigt förefaller det då kräva att det finns ett tydligt stöd från chefer och politiker högt i hierarkierna.

De intervjuade cheferna menar att samverkan öppnar upp för påverkan och förändring i omvärlden både centralt, regionalt och lokalt. De intervjuade politikerna känner en styrka i att träffas över organisationsgränser, både när det gäller att få ökad kunskap, bättre helhetssyn och kunna göra bättre prioriteringar. Det ger förutsättningar för bättre underlag för både lokala och centrala politiska beslut. Politikerna är dock mycket osäkra på den regionala och den centrala nivåns inställning till integrering mellan lokala offentliga organisationer. De nivåernas anses sända ut mycket dubbla budskap som i korthet innebär att samarbeta men bevara sektorsgränser. Att centrala beslut får konsekvenser lokalt är

de intervjuade överens om. Samtidigt menar vissa att det sker en hel del omvälvningar som innebär ett ifrågasättande av den centrala nivåns beslut. Hur styrda aktörerna upplever sig vara skiljer sig mellan de olika organisationerna. En handläggare säger:

”Den regionala och den centrala nivån tror att de styr, men gör de detta.....? Ofta styr de genom att leta efter en nål i en höstack. Frågan är om de hittar den, och om de gör det, vad nålen har för betydelse annat än om man sticker sig på den så gör det ont.”

Organisering och organisation

I detta kapitel återges organisering utifrån individerna, organiseringens effekter och vilka hinder som finns på handläggarnivå. Vidare diskuteras vilken betydelse ledarskap och politisk styrning har för denna organisering mellan handläggare utifrån individernas behov.

Effekter för individerna

Individerna kring vilka samverkan sker har oftast en komplex problembild. De passar inte in enbart under en myndighets ansvar. Det är först genom samarbete som de professionella egentligen får klart för sig vilken typ av problematik en person har. I flera fall handlar det om "livssituationsproblematik". När en individ har ont i magen kanske orsaken är problem på jobbet eller oro över arbetslöshet. Det är en stor och viktig uppgift att lösa problem och stödja dessa människor, både av etiska och samhällsekonomiska skäl.

De intervjuade professionella anger att ca 25-50 procent av individerna får bättre hjälp genom att samverkan kring dem har skett. Detta är deras subjektiva upplevelser och har inte på något sätt mätts bland de berörda. Upplevelserna beskrivs genom att individerna talar om för de professionella att något är bra eller att de själva känner att det är bra. De kriterier utifrån vilka de professionella gör sin bedömning är att individerna får snabbare hjälp, individerna själva kan påverka, hjälpen är mer heltäckande, skadorna minskar, säkerheten ökar och individerna får ett bättre liv.

Ju längre diskussionen pågått i arbetsgrupperna, för att kartlägga problembilden hos de olika behovsgrupperna, desto större anses kravet på förebyggande insatser vara. I gruppen barn som far illa menar de intervjuade att insatser ofta kan ske redan i mödravården och på barnavårdcentralen. Gruppens arbete har handlat mycket om att i förebyggande syfte sprida kunskaper om tidig upptäckt. Flera hinder i regelverket har också diskuterats som skulle kunna fördjupas politiskt.

Alla arbetsgrupperna vill arbeta utifrån en helhetssyn på individen och det finns ett stort intresse av att verkligen se individen. Vem är det egentligen som definierar individens behov; individen eller de professionella? Så här säger en handläggare:

”Vi har en förmåga att snabbt lägga på en diagnos på olika individer, och plocka in dem i olika fack för att kunna sätta in behandling. Tänk om vi kunde bortse ifrån detta ett tag och mer ingående lyssna på individens behov. Om jag har ont i magen vad beror det på?”

Det viktiga är att inte komma med färdiga lösningar. Syftet är att arbeta mer med individuella handlingsplaner och se till att varje person får hjälp eller hjälp till självhjälp. Ibland kanske det hjälper att lyssna, och att personen själv får reda ut situationen. Sedan kan han eller hon klara sig själv. Ibland är det mer komplicerat, där personen måste konfronteras med obehagliga iakttagelser.

De intervjuade ser Falk som en möjlighet till att lyfta fram det stora behov som finns av att arbeta förebyggande. De menar att ju mer de ser i sitt arbete, desto mer inser de att förebyggande arbete är väldigt viktigt.

Professionella hinder

Hur kommer det sig att individer inom organisationerna som behöver stöd och hjälp benämns på olika sätt? Det är benämningar som klienter, patienter, brukare, kunder, arbetssökande, hjälpbehövande, den försäkrade. Dessa begrepp säger mycket om hur myndigheter och professionella ser på olika personer. Det säger också en hel del om hur personerna blir bemötta och hur de själva går in i skilda roller, t.ex. om de är passiva eller aktiva (objekt eller subjekt). Dessa begrepp har en lång tradition och bygger på synsätt inom varje profession.

När professioner möts är synen på individerna olika, vilket anses vara det största ett hindret för samarbete. En viktig uppgift för arbetsgrupperna är att tränga bakom dessa begrepp och olika professioners kompetenser, vilket har ökat respekten för varandras kompetens och områden.

En handläggare säger:

”Jag har fått möjlighet att träffa flera socialsekreterare och avlöst flera myter. Den helhetssyn de ofta har på individerna har jag mycket att lära av.”

Ett viktigt hinder för samarbete finns hos de anställda själva. En osäkerhet på och dålig kunskap om andra verksamheter är måhända de viktigaste orsakerna. Värderingar och människosyn påverkar också möjlighet till samarbete. Attityder och värderingar har växt fram under lång tid och utgör normer som är mycket svåra att förändra. En annan handläggare säger:

”Jag har under större delen av mitt yrkesliv utgått från att vi vet bäst och att det bara är vi som kan hjälpa. Idag ser jag att jag är beroende av andra professioner och deras kompetens för att kunna göra ett bra jobb.”

Både organisatoriska och yrkesspecifika revir kan utgöra problem för samarbete. Reviren skapas och upprätthålls av dem som finns i organisationerna. Hur samarbetet utvecklas beror främst på hur trygga de anställda är i sina roller och hur de stöds av sina organisationer. Inom varje profession finns skilda värderingar och arbetsmetoder som har sitt ursprung i olika människosyn, om hur vi t.ex. på bästa sätt ska hjälpa missbrukare, arbetslösa etc.

Det anses viktigt att garantera rättssäkerheten och sekretessen för den enskilda individen. Individen får oftast skriva på ett papper för att få den bästa möjliga hjälpen genom samarbete. Det här kan ibland leda till problem, om individen här också hamnar i underläge gentemot de professionella. De intervjuade menar att det gäller att handha individer med respekt och ödmjukhet. Då uppkommer inte den här typen av problem. Politikerna ska här fungera som lekmän och vara en form av jury, när en individ kommer i kläm.

Det finns ett tydligt önskemål om att mer aktivt försöka mäta individernas upplevelse utifrån samarbete. Ger det en bättre livskvalitet och hälsa? De intervjuade tror att så är fallet, då de ofta får det bekräftat av individerna som anger att de nu blir hörda och synliga och slipper vandra runt i olika system.

Styrning och ledarskap

När det gäller ledarskapet utvecklas det med inriktning mot mer dialog och kommunikation. Ledare anses viktiga vid samarbete. Successivt är ledare som verkar inom Falk på väg från organisatorisk resultatstyrning och på väg mot styrning genom åtaganden mot behov. De grupper av människor med olika behov och det förebyggande arbete som prioriterats gemensamt inom Falk anses vara högprioriterade inom alla myndigheter - stora "megamål". Myndigheternas budgetar är inte styrinstrumentet för detta, det är däremot Falks prioriteringar, men utan budget. Detta urholkar möjligheten att styra traditionellt enligt organisatoriska budgetar. Ledarskapet i Falk karakteriseras som att leda mot behov utifrån åtaganden mot dessa "megamål" och uppdraget uppfattas horisontellt och över sektorsgränser.

När de intervjuade professionella beskriver ledarskap finns en avgörande skillnad jämfört med den beskrivning de gör av styrning. De flesta utgår från att styrning är att åstadkomma resultat genom olika instrument som chefer och andra har till sitt förfogande, såsom mål, budget, nyckeltal, avtal och varierande sätt att mäta verksamheterna på. En viktig del för de intervjuade är den budget de får med de prestationskrav de erhåller från sin huvudorganisation. Ledarskap uppfattas som ett annat sätt att påverka på än genom styrning. Ledarskap sker när chefer och andra påverkar genom sitt sätt att agera. Det kan ske genom att peka ut visioner, stödja och lyfta fram individer, lyfta fram goda exempel och tydliggöra värderingar, enligt de intervjuade. Ledarskap kan ske utanför, mellan och inom organisationer, medan styrning följer mer givna strukturer. Ledarskapet är inte alltid synligt och är informellt, medan styrning för dessa personer är mer formellt. Det finns många åsikter bland de intervjuade om hur olika chefer utövar sitt ledarskap.

Sammanfattningsvis kan sägas att de professionella skiljer mellan styrning och ledarskap, genom att göra en värdering av hur begreppen utövas. De intervjuade anser att de idag är alltför styrda inom givna strukturer. Att vara hierarkiskt styrd anses inte bidra till ökat samarbete. Styrning handlar om att agera inom en given struktur och att verka uppifrån med olika instrument, medan ledarskap handlar om att skapa en vi-känsla och att verka underifrån. Ledarskapet verkar inte inom en given

struktur. De intervjuade sätter alltså begreppen i motsats till varandra. De beskriver att följande faktorer bidrar till ökat samarbete: gemensamma mål, frihet, information, öppna och informella arbetsformer, att lära känna varandra, dialog, uppriktighet samt tillgång till varandras kompetens. De visar på goda ledare där de personer som lyfts fram har haft förmåga att skapa en vi-känsla och att inte agera utifrån ett organisatoriskt tänkande. De intervjuade visar andra exempel på personer som de istället kallar chefer. Exempelen utgår från att cheferna tydliggör ansvar och befogenheter och att de tänker hierarkiskt. Följande två citat från en professionell respektive en handläggare illustrerar detta.

"Min chef är helt underbar. Han stödjer mig i mitt arbete och vet att jag gör mitt bästa. Han ser också behovet av att arbeta mer långsiktigt och vet att samarbete inte ger resultat direkt. För honom är öppenhet och ärlighet viktigt. Det väsentliga är hur det blir, inte vem som gör det."

"Min chef är mycket hierarkisk och vill ha kontroll. Han har ett stort behov av makt och vill hela tiden expandera. Nya idéer är bra bara de ligger inom hans verksamhetsområde så att han får äga dem."

De chefer som intervjuats beskriver styrning som ett mycket vidare begrepp för att åstadkomma resultat; där ledarskap då är en väsentlig del. De menar dock, i likhet med de professionella, att ledarskap är informellt och kan utövas av fler än de som har en position. Falk handlar om att identifiera förebyggande insatser och finna behovsgrupper att samordna kring. Detta är inte förenligt med lojaliteten mot den egna organisationen. De lyfter fram problemet med den dubbla lojaliteten. Konflikten och svårigheten uppkommer framförallt i ekonomiska situationer. Ledarskapet anses mycket väsentligt för att åstadkomma samarbete.

Vem skapar politik?

Politikerna beskriver politik som att värna om människor, ha olika idealbilder, ha en vilja och driva en mening, ge legitimitet och prioritera mellan behov. De anser att det de gör i Falk handlar mycket lite om partipolitik. Istället diskuteras skilda behovsgrupper i samhället, regler i välfärdssystemet och arbetsgruppers samarbete. Politikerna erhåller kun-

skap om medborgarnas behov genom att träffa folk, lyssna på professionella, genom partierna, genom direktkontakt med medborgarna, genom statistik och genom sin samlade erfarenhet. Intervjuerna visar att politikerna hämtar kunskap från många aktörer; inte bara från de professionella eller från medborgare utan från ett brett spektrum. Det viktiga för politikerna blir att sälla i all information och skapa bra lösningar för de berörda. Huvuddelen av informationen hämtas dock från inre aktörer, såsom chefer, arbetsledare och professionella.

Några politiker ser sin roll som att legitimera den verksamhet som sker och att se till att den sker på välfärdsystemets grunder. Samtliga politiker anser att dessa grunder är alltför sektoriserade, och de ser som sin roll att skapa en genomskinlighet i regelsystemet. Redan idag ser de att övervältringar av kostnader sker mellan olika bidrags- och försäkringssystem. Det gäller särskilt mellan arbetslöshets- och socialbidragssystemen och därför har de prioriterat gruppen arbetslösa och socialbidragstagare som viktig att följa. En annan grupp, där reglerna innebär ett hinder, som prioriteras är de friskskrivna eller sjuka. Ett underlag skapas, där både bidrags- och försäkringssystemen kan genomlysas. Aktörerna inom Falk har ett gemensamt intresse riktat mot medborgares behov. Svårigheten uppstår när professionella (yrkesetik), administrativa (ekonomi) och organisatoriska (ansvar) hänsyn ska tas. Då tydliggörs de olika rollerna igen. Politikernas roll att förhandla mellan olika intressen blir tydligare, handläggarna lutar sig mer på sin profession och utestänger andra och cheferna värnar om sin organisations ansvar gentemot andra organisationer.

Både politiker, chefer och handläggare eller professionella säger sig ha en god kännedom om var, hur och varför samarbete och samverkan sker. Tidigt utvecklades, som tidigare nämnts, en bred diskussion om vilka grupper av befolkningen som skulle prioriteras för samarbete. Diskussionen bildade underlag för ställningstaganden i ledningsgruppen, men när politikerna beskriver sitt intresse gentemot medborgarna skiljer sig bilden något. De är intresserade av att förutom att ta reda på behov också prioritera mellan dem, samt att relatera behoven till andra behovsområden såsom skola, infrastruktur, kultur, näringslivsvarsåttningar m.m. När de professionella beskriver behov värnar de särskilt om några grupper i samhället, t.ex. de äldre eller någon verksamhet såsom trafik. De menar

att de genom samarbete också får en större helhet och kan förstå och medverka i prioriteringar.

Prioriteringar mellan behov och problem sker i samförstånd i Falk. Det innebär konkret att politikerna från kommun och landsting samt cheferna för de statliga myndigheterna bestämmer kring vilka grupper i samhället samarbete prioriteras. Det är grupper av psykiskt störda missbrukare, barn som far illa, personer i behov av barnhabilitering, friskskrivna eller sjuka personer, arbetslösa socialbidragstagare samt arbetslösa flyktingar. Också hjälpmedelshandling för berörda grupper prioriteras gemensamt. Dessutom prioriteras ett gemensamt folkhälsoarbete med skadeförebyggande för äldre och barn, samt drogförebyggande för ungdomar och föräldrar. Ledningsgruppen prioriterar också arbetet med kost och motion, ensamhet, relationer och separationer, arbetslöshet, brist på tillit, maktlöshet, kvinnors hälsa samt allergier. Dessa mål, som snarare är prioriteringar och viljeyttringar samt bygger på en gemensam grundsyn, formuleras av politiker och chefer i samförstånd. Resurserna är begränsade, så det gäller att nyttja dem på bästa sätt.

Hierarki och nätverk – två parallella processer

I detta avslutande kapitel återkommer jag till huvudfrågan för denna studie, nämligen: *Vilka faktorer bidrar till olika grader, omfattning och nivåer av integrering mellan myndigheter?* Vilken betydelse har den politiska styrningen för integrering? Vilken betydelse har ledarskapet? Är de tre nivåerna av integrering, det vill säga operativ, lednings- och politisk nivå, beroende av varandra eller verkar de helt oberoende? Spelar den formella organisationen någon roll för att skapa integrering? Vilken betydelse har Falk som projekt. Min första ingång i den avslutande diskussionen är att reflektera över om Falk är ett projekt och vilken betydelse det i så fall har.

Är Falk ett projekt?

Ett projekt definieras som en i tiden avgränsad arbetsuppgift med ett preciserat mål som genomförs under en angiven tid, av flera personer med en uttalad ansvarsfördelning, samt med en egen budget. Det latinska verbet "projicio" betyder framkasta och i de allra flesta projekt handlar det om att komma med idéer, nya angreppssätt och förslag som sen ska genomföras (Burell & Kylén 1995). Ett väl fungerande projekt anses ha avgränsningar såsom startid, slutdatum, mål, ansvarig projektledare, egna resurser och ett eget namn. Projekt brukar emellertid användas som definition både på vanliga arbetsuppgifter, vardagsutredningar och verkliga projekt. Det väsentligaste med projekt är att de är avgränsade både i syfte, innehåll och tid, och att de genomförs i projektorganisatoriska former, dvs. med grupper eller personer med olika kompetenser, ansvar och funktioner, samt att det har en egen budget (Bäck & Halvarson 1992).

Projekt är ett sätt att få frågeställningar testade och belysta. Projektarbetsformen väljs ofta när uppgiften är komplicerad, är ny och kräver nya kunskaper, berör flera organisationer, är kostnadskrävande, gäller större förändrings-, utvecklings- eller avvecklingsarbeten eller bidrar till att höja in- och avlärningen. Projektets livscykel delas vanligast upp i

följande faser: idéstadium med formulering av mål, avgränsningar och planering, insamling av data, sammanställande, analys och värdering, slutsatser och förslag, rapporter, beslut, genomförande samt utvärdering (Bäck & Halvarson 1992). Det finns inga krav på när och hur aktörer har rätt att benämna olika aktiviteter projekt. Det väsentliga är om olika aktörer vill eller avser att benämna det projekt. Omgivningens förväntningar blir då ofta, men ej med nödvändighet, att projektet ska ligga utanför den ordinarie verksamheten och att det avslutas efter viss tid. Detta anges också ha varit ett syfte med Falk när det introducerades. Ett annat syfte var att ge de aktiviteter som skulle starta legitimitet och status. Falkprojektet sägs däremot inte ha någon tydlig starttid. Några menar att det startade i och med att resurser avsattes; andra när idéerna började diskuteras och slutligen det stora flertalet av de intervjuade när arbetsgrupper bildades. Falk har inga egna resurser, annat än projektledarnas tid som finansieras gemensamt. Arbetet sker i arbetsgrupper i ordinarie verksamhet och inte som projekt. Möjligen kan Falk kallas ett *motivationsprojekt*, men avsikten är inte att bygga upp en projektorganisation med resurser för att med dess hjälp förändra arbetet. Falk är inte heller avgränsat i syfte, innehåll och tid.

Slutsatsen från intervjuerna blir att se Falks ledningsgrupp som en arena, där olika huvudmän kan mötas för att tillsammans prioritera mellan behov. Metoden för att sprida samarbete är att starta upp arbetsgrupper som en del i det ordinarie arbetet. De får inledningsvis processtöd, men avsikten är att de ska arbeta vidare självständigt så snart som möjligt. Slutsatsen är också att Falk har betydelse för integrering, men inte p.g.a. att det drivs i projektlika former utan som företeelse p.g.a. att politiker och chefer gemensamt sänder ut signaler och budskap i organisationerna. Dessa signaler kan vara mer eller mindre tydliga. Att huvudmännen träffas under ordnade former och att både politiker och chefer sänder viktiga signaler förefaller ha betydelse för samarbete mellan handläggare och samverkan på ledningsnivå. Ett mindre hierarkiskt arbetssätt utvecklas inom ramen för Falk. Hur påverkar detta de etablerade organisationerna, och hur påverkar de etablerade organisationerna samverkan?

Makt i hierarkier

Makt och kontroll är hierarkiskt organiserad hos de olika myndigheterna och ansvar ges och utkrävs. I varje organisation har olika former av ritualer, belöningar och bestraffningar utvecklats (Foucault 1974). Dessa ritualer har en stark tendens att bevara handlingsmönster och normer. Vid integrering bryts dessa hierarkier, men samtidigt är inte avsikten att ta bort den befintliga strukturen, utan avsikten är att bygga integrering samtidigt. Att beskriva organisationen som en organism är därför intressant. Den traditionella beskrivningen av myndigheterna är att de är hierarkiskt uppbyggda enligt Webers klassiska modell. Där ges tydligt ansvar och befogenheter. Nedan presenteras den klassiska och den organiska modellen (Burns & Stalker 1961).

Tabell 1. Den klassiska och den organiska modellen

DEN KLASSISKA MODELLEN – HIERARKISKA MODELLEN	DEN ORGANISKA MODELLEN – NÄTVERKSMODELLEN
Specialiserad på uppgifter	Bidrar med expertis till den övergripande uppgiften
Koordinering av uppgiften genom hierarkin	Spontan koordinering genom interaktion
En precis definition av rättigheter och skyldigheter	Ingen precis definition av rättigheter och skyldigheter
Rättigheter och skyldigheter översätts i ansvar	Brett åtagande mot övergripande mål
En hierarki av kontroll	Nätverksstruktur av kontroll
Vertikal kommunikation	Horisontell kommunikation

Går det att förena ett klassiskt synsätt med ett organiskt? Jag vill utveckla den klassiska och det organiska synsättet ytterligare. Vid integrering berörs inte bara den enskilde utan också professionella, organisationer och deras chefer samt förtroendevalda eller politiker. Integrationstankarna kan sägas bygga på idéer om organisering (Boustedt 1991, Carlsson 1993 och Montin 1996) och på att utveckla horisontell kommunikation, medan organisationerna (Foucault 1974) bygger på vertikal kommunikation och på ett tydliggörande av ansvar och befogenheter efter hierarkiska principer. Utgångspunkten i regelsystemen är likställdhet och rättviseaspekter (Lindqvist 1998). Nedan presenteras en översikt för att beskriva integreringsidéer relaterat till idéer kring organisation och regelverk. Översikten

kan ses som ett sorteringsinstrument för att tydliggöra olikheter och likheter när integrering lyfts fram i Kungälv.

Tabell 2. Några utgångspunkter utifrån vilka idéerna kring integrering kan sorteras (inspirerad efter Morgan 1989, Hjern 1992, Lindqvist 1998).

LOGIK	LOKAL HORISONTELL	LOKAL VERTIKAL	NATIONELL – CENTRAL
Perspektiv	Individer	Organisationer	Regelsystem
Princip	Samverkan/integrering	Ansvar och befogenheter	Rättvisa
Idé	Organisering kring behov	Organisatoriska gränser	Institutionell syn som bygger på traditioner
Nyckelpersoner	Ledare	Administrativa chefer	Myndighetsspecialister
Påverkan genom	Ledarskap	Styrning	Regler
Kontroll	Utvärdering utifrån behov	Uppföljning mot plan och budget	Uppföljning mot regler

Falks idé om integrering kan sägas bygga på lokal horisontell kommunikation runt individer, behovsgrupper och verksamhet över organisationsgränser. De intervjuade lyfter fram vikten av ledarskap, och därmed blir ledarna nyckelpersoner. Vid integrering sker en organisering mellan aktörer, men de lokala organisationerna, kommunen, landstinget, försäkringskassan och arbetsförmedlingen finns fortfarande kvar som huvudorganisationer. Av tradition bygger de på hierarkiska principer, särskilt för att utkräva ansvar. Denna lokala, vertikala kommunikation utgår från det som sker inom varje organisation. Inom organisationerna tydliggörs ansvar och befogenheter samt organisatoriska gränser. Styrningen är hierarkisk samt sker genom uppföljning mot plan och budget. Påverkan sker genom styrning. Särskilt arbetsförmedlingen och försäkringskassan är centralt styrda genom ett omfattande regelverk. Kommunen och landstinget har också lagar som reglerar deras verksamhet. Regelsystemet bygger på rättvisepprinciper och traditioner hos myndighetsspecialister. Uppföljning sker mot regler, och styrningen utövas genom kontroll.

Avsikten i Falk är att verka lokalt och horisontellt. Falks olika aktörer, dvs. politiker, chefer och professionella, är dessutom verksamma både lokalt och vertikalt, och de styrs av ett regelverk. Det förefaller väsentligt att tydliggöra de olika logikerna och deras tyngd. De intervjuade lyfter

fram vikten av den horisontella kommunikationen. Både professionella, chefer och politiker avser att försöka påverka den lokala, vertikala och den nationella styrningen som idag anses ha ett mycket starkt inflytande. När det gäller den lokala eller vertikala samt den horisontella kommunikationen har chefer och politiker ett dubbelt uppdrag. När det däremot gäller den nationella styrningen finns ett gemensamt ansvarstagande att synliggöra regelverket och söka påverka förändringar på central nivå. Vid integrering ökar den lokala, horisontella styrningen och det kan, men behöver inte med nödvändighet, minska den vertikala och nationella styrningen. De intervjuade anser dock att den nationella styrningen är för stor. Ansvar ska kunna utkrävas både lokalt, horisontellt mot behov samt vertikalt, nationellt och hos organisationer eller huvudmän. Vad är det som hindrar att en ökad integrering sker utifrån individen och utifrån en kontinuerlig organisering mot behov?

Sociala strukturer är starka

Kopplat till integrering finns en tydlig ambition att förändra invanda arbetsformer. Hindren är dock många. De sociala strukturer som finns, med normer, värderingar och därmed påföljande förväntningar, förefaller påverka möjligheten att skapa integrering. Normerna är starka och utgör stora hinder för eller möjligheter till integrering. Ibland tydliggörs dessa normer och värderingar, men för det mesta är de osynliga. Varje grupp-norm och värdering som vill ha sin skärpa måste bevara legitimiteten och identiteten. Därför tenderar grupper att kontrollera sina medlemmar (Douglas 1986). Var och en av myndigheterna har sin historia som präglar dem. Under många årtionden har formats institutionella regler, formella och informella normer, kulturer, värderingar och attityder som påverkar de olika organisationernas agerande. Inom myndigheternas organisationer finns också andra organisationer med institutionaliserade regler, till exempel de politiska partierna, fackliga organisationer och olika intresseorganisationer. I var och en av dessa finns även normsystem som har sin specifika historia. Vid integrering mellan myndigheter i syfte att organisera verksamheter efter behov och problem över organisatoriska gränser möts existerande institutionella regler och handlingsmönster mellan organisationer. Dessutom skapas "nya" handlings-

mönster (March & Olsen 1989 och Scott 1995). Sådana uppstår inte av en slump, varken nu eller tidigare, utan för att de fyller en funktion. De skapar legitimitet, identitet och även likhet, då människorna stöder och kontrollerar varandra (Douglas 1986). Forskningen visar att plötsliga och stora förändringar som bryter med organisationens institutionella identitet är relativt sällsynta; de är i så fall ett resultat av kriser eller starka förväntningar på sådana (March & Olsen 1990). För att lyckas kommer reformer som bryter handlingsmönster och identiteter att kräva en betydande samsyn och koncentration i förhållande till det som ska (Brunsson & Olsen 1990). Finns denna samsyn i de medverkande organisationerna? Är de tre nivåerna av integrering, det vill säga operativ, lednings- och politisk nivå, beroende av varandra eller verkar de helt oberoende?

Samspel mellan integreringsnivåer

I Falk är de tre nivåerna samarbete mellan handläggare, samverkan på ledningsnivå och politisk samordning inte tydliga. Några av cheferna deltar i den politiska samordningen mellan huvudmän. Andra deltar på nivån samarbete mellan handläggare. Det förefaller vara en brytpunkt på ledningsnivån, där några verkar på den politiska arenan och andra på den professionella, samtidigt som de verkar på nämnda ledningsnivå. Vad betyder detta agerande för ökad integrering och vad betyder det i ett organisatoriskt perspektiv?

I studien kan utläsas att professionella och politiker har ett gemensamt intresse: medborgarnas behov. Detta intresse delas också av organisationens chefer, när de verkar i sina professionella roller. När både politiker och chefer däremot verkar i sina organisatoriska roller har de också ett intresse av att kunna styra den organisation där de verkar. Idag saknas tydliga kontaktytor mellan politiker och handläggare. Kontakten mellan dessa nivåer sköts av cheferna, som visserligen också själva är professionella men även har ett organisatoriskt intresse. Både handläggare och chefer uttrycker behovet av ett forum för direktkontakter mellan professionella och politiker. Att bjuda in professionella till ledningsgruppens möten kan vara ett sätt, enligt någon. Ett annat är att skapa en arena, t.ex. i form av seminarier där politiker och professionella kan mötas. Att nå en

bredare krets av politiker anses väsentligt. På den politiska nivå agerar framförallt de ledande politikerna. Det finns en tydlig kontakt mellan politikerna och cheferna men kontakten mellan politiker och professionella är i det närmaste obefintlig. Kan svårigheten att skapa dessa kontaktytor bero på att de rådande hierarkiska styrsystemen slår igenom.

Samordning, samverkan och samarbete kräver andra styrformer än de som utvecklats kopplat till våra organisationer. Moderna styrningsideologier, såsom målstyrning och resultatstyrning, lägger tonvikten på att formulera vad organisationen ska åstadkomma samt på resultatkontroll. Den ekonomiska eller administrativa dimensionen strävar efter rationalitet och har till syfte att kontrollera resurs och prestation (Jansson & Montin 1994). Dessa styrtekniker tydliggör också vikten att följa linjevägen. Den gemensamma kärnan i litteraturen vid beskrivning av målstyrningstekniken är begränsad. Den bygger emellertid på ett antal antaganden som ibland förekommer. Ett sådant är att mål kan ordnas hierarkiskt. Ett annat är att övergripande mål kan brytas ned till delmål. Ett tredje är att abstrakta mål kan brytas ner till mer konkreta (Rombach 1991). Den offentliga sektorn har svårt att uppfylla de nödvändiga förutsättningarna för målstyrningstekniken (Rombach 1991). Samarbete utvecklar nya metoder som är svåra att mäta men som kan ge effekter för den enskilde. Effekterna mäts ofta med hjälp av subjektiva upplevelser. Dessa styrformer blir än mer tydliga och övertar delar av de handlingsmönster som sedan lång tid utvecklats hos huvudmännen. Ett av de viktigaste ingångsvärdena är att en gemensam grundsyn formulerats. Det gäller att få till stånd en helhetssyn på den enskilde och hans eller hennes behov av stöd, vård, omsorg och rehabilitering under livets olika skeden. Att sedan göra prioriteringar mellan målgrupper och ange en viljeinriktning för varje grupp har varit väsentligt. Att synliggöra för andra och föra dialog, snarare än att uppifrån styra hierarkiskt är något som utvecklas. Detta anses inte alltid enkelt, eftersom våra traditioner i myndigheterna är starka. Sedan länge har belöningsystem formats utifrån hierarkiska principer, dvs. att ansvar, befogenheter och belöning koordineras i en hierarki. Belöning sker utifrån vad som åstadkoms i den egna organisationen och utifrån den egna specialistfunktionen. Under senare år har också produktionsmått utvecklats som incitament. På så sätt utkrävs ansvar, och belöningar sker mot kvantitativa mål. Det är inte

säkert att produktivitet, t.ex. antal besök hos en läkare, medför kvalitet för den enskilda personen. Vad krävs för att påverka att integrering sker när samtidigt produktivitet belönas? Vilken betydelse har ledarskap för integrering?

Ledarskap har stor betydelse

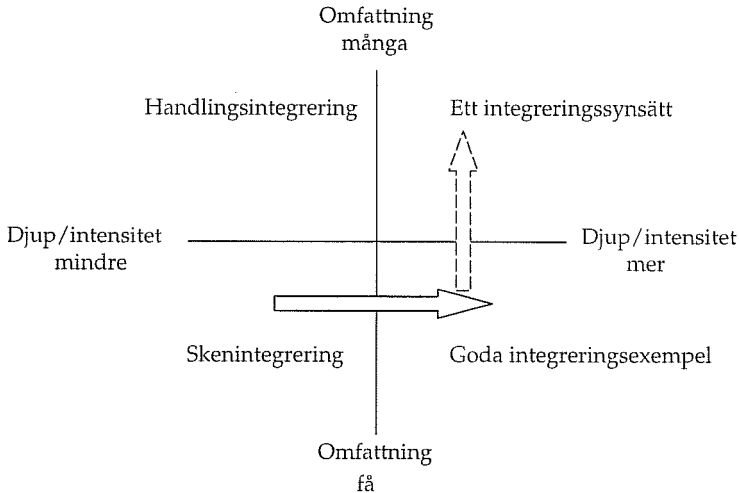
Erfarenheterna i Kungälv visar att samarbetets omfattning (antalet) tenderar att bli högre vid mindre djup (intensitet eller engagemang) i samarbetet. Motivet kan vara att det inte "hotar" den egna professionens specialisering eller den egna ledarrollen. Svårigheten verkar uppstå när det gäller att skapa ett djupare engagemang med ett djupare samarbete som ett gemensamt synsätt. "Pratet" har stor betydelse för att på sikt skapa djupare integrering, vilket kanske är orsaken till att nästan samtliga grupper har börjat med ett erfarenhetsutbyte och dialog. Det är också tydligt att ett djupare engagemang inte kan drivas fram utan måste få växa underifrån, då det kräver närhet och förtroende. Integrering utvecklas i olika grader i arbetsgrupperna där erfarenhetsutbyte är ett första steg. I Kungälv finns flera goda exempel på djupare samarbete, särskilt nämns grupperna psykiskt störda missbrukare och arbetslösa socialbidragstagare. Dessa exempel sprids idag genom Falks ledningsgrupp, med politiker och chefer, samt genom verksamhetsgruppen. Kanske är det också de goda exemplen som gör att flera fördjupar sitt samarbete? Skenintegrering kan sägas finnas, när integrering beskrivs som ett fenomen för att det är viktigt. Det blir ett begrepp utan något egentligt innehåll.

Det måste även finnas en vilja att komma nära andra professioner, och yrkesutövarna måste ha ett aktivt stöd från ledningen och den profession de tillhör. Cheferna hos de olika huvudmännen kan undanröja hinder och skapa arenor, men de kan inte tvinga fram samarbete om de berörda inte vill. För att kunna beskriva om verksamheten är integrerad krävs att djupet, engagemanget och intensiteten värderas. Sker ett lärande eller är samarbetet ett erfarenhetsutbyte?

I nedanstående figur 3 beskrivs samband mellan omfattning och djup eller intensitet i integrering. När samarbete är omfattande och sker utan djupare intensitet eller engagemang, kanske genom ett erfarenhetsutbyte,

kallar jag det handlingsintegrering. Aktivitet och handling visas upp utåt när olika aktörer träffas. Blir det bättre för befolkningen och samhälls-ekonomi, yrkesutövare visar på aktiviteter som är omfattande men inte har något djup? Kanske måste först arenor skapas och förutsättningar ges för att integreringen ska fördjupas och utvecklas till ett syntsätt.

Figur 3. Samband mellan omfattning och djup i integrering.



Falk-projektet i Kungälv har vandrat från skenintegrering, som egentligen inte var särskilt djup, mot de goda exemplen. Kungälv har strategin att skynda långsamt och på så sätt åstadkomma och sprida samarbete som ett naturligt synsätt. Ledarskap på olika nivåer har stor betydelse för att ge förutsättningarna och undanröja hinder och ledarnas stöd är också viktigt för att komma ett steg längre i samarbetet. I de goda exempel som finns i Falk har deras stöd haft betydelse. I dessa exempel finns också en stark vilja hos de samarbetande och samverkande aktörerna själva att skapa integrering. I de goda integreringsexemplen som finns idag har samarbetet utvecklats från låg till hög intensitet. De har startat med att utbyta erfarenheter kring behovsgrupper och så småningom övergå i gemensam arbetsplanering och kartläggning av behov.

I några av grupperna har som nämnts ett arbete påbörjats för att tillsammans lösa en individs behov. Först då anses ett gemensamt lärande ske. Det är då konfliktytor tydliggörs och ibland uppkommer också kon-

flikter. Påverkan och de hinder som finns här har framförallt med den egna yrkesrollen eller professionen att göra. En verksamhet som är väl integrerad innebär för de intervjuade att de olika professionella fortfarande ska vara specialiserade, men samtidigt kunna samarbeta runt individerna för att åstadkomma bästa resultat för dessa. För att åstadkomma denna integrering visar intervjuerna att olika yrkesutövare måste komma nära varandra, vara öppna för synpunkter från andra professioner och utgå från individerna. Ledare på skilda nivåer kan ge förutsättningarna. Eftersom dessa ledare har så stor betydelse för att åstadkomma en ökad integrering, är särskilt frågan om det sker en avpolitisering mycket central.

Sker en avpolitisering?

Forskning visar att om enheter från olika organisationer bestämmer sig för att samverka påverkar det möjligheten att styra för nästa nivå i ursprungsorganisationen (Olsson 1990). Det skulle innebära att om socialtjänsten och primärvården samverkar har politiker i kommunen samt i hälso- och sjukvården svårare att styra. Genom krav på integrering skapas nya handlingsmönster, normer och constellationer som bryter horisontellt mellan myndigheterna. I Falk är det tydligt att det också är andra än politikerna som är med och skapar politik, i den bemärkelsen att de identifierar behov, prioriterar, anslår resurser och följer upp.

Integrering förefaller inte kunna styras uppifrån genom traditionella styrinstrument som bygger på hierarkiska principer. Ett samarbete utvecklas enbart om det skapar ett mervärde för dem som är engagerade. Samarbete är en process som vilar på en ömsesidighet och ett aktivt engagemang. I Kungälv blir de politiska institutionernas roll att synliggöra och stödja samarbete och samverkan. Andra styrformer än de traditionella utvecklas. Den politiska påverkan anses öka genom behovet av legitimitet och det synliggör att politik skapas av andra. Det är många som hjälper politikerna med att ta fram underlag för att kunna göra viktiga prioriteringar, och de bidrar med viktiga delar i den process som utmynnar i beslut.

Att synliggöra också andra aktörers prioriteringar, inför medborgare som brukare, klienter, patienter, och inte enbart det som sker inom de

politiska institutionerna tycks också väsentligt. Att för medborgare skapa en genomskinlighet i det totala systemet förefaller viktigt och inte enbart som tidigare i det kommunala, landstingskommunala och statliga var för sig. Utgångspunkten är att den enskildes intressen ska tjänas, men det är inte tydligt hur prioriteringen mellan resurser går till. Det finns dock en osäkerhet om vem det är som egentligen styr verksamheten, när organisationerna studeras; är det politikerna, är det cheferna, är det den lokala nivån eller är det den centrala?

För att diskutera om en avpolitisering sker måste politik först definieras. I litteraturen identifieras fyra definitioner av politikbegreppet; en institutionell, en innehållsmässig, en funktionell och en processororienterad definition (Lundqvist 1993). Den första, en institutionell definition, innebär att politik är det som politiker gör inom de politiskt styrda organisationerna (Lundqvist 1994). Politikbegreppet används för att beteckna aktiviteter som är knutna till det offentliga. Vid en institutionell definition av politik blir politikernas roll i Falk mer legitimerande: att samla kunskap samt att stimulera olika aktörer till en ökad integrering. Den lokala politiska påverkan kan sägas öka genom legitimeringsprocessen av samverkan hos de fyra lokala myndigheterna.

Den andra, en innehållslig definition, beskriver politik som att påverka människors levnadsförhållanden. Politik är politikens innehåll. Det handlar då om att definiera behov och problem. Politikerna använder detta för att prioritera och fördela resurser (Montin 1993). Vid en innehållsmässig definition av politik, där syftet är att påverka människors levnadsförhållanden, kan det politiska inflytandet sägas öka. Det primära är politikens innehåll, och genom att samla samtliga resurser för att identifiera behov ökar kunskapen om människors levnadsförhållanden och möjligheten till behovsbaserad prioritering. Politikerna har också en viktig uppgift i att prioritera mellan grupper. Att flera skapar underlag för politik görs synligt och tydliggörs som en viktig process.

Den tredje, en funktionell definition, har med politisk styrning, auktoritet och maktutövning att göra. Makt och auktoritet kan ses som instrument för att uppnå vissa mål. Politik är då en funktionell styrelseform, en form att utöva makt och auktoritet genom (Weber 1977). Politiken vid integrering utifrån en funktionell definition av politik kan förtydligas genom idéerna om partnerskap. Forskningen om partnerskap

eller "partnership" bygger framför allt på studier om partnerskap mellan offentlig och privat verksamhet (Gurr & King 1986, Keating 1991, Radin 1994, Stoker 1994 och Pierre 1994). Partnerskap har visat sig fungera som bryggor mellan organisationer för att utveckla lokalsamhället. Det kräver en gemensam grundsyn och ett ömsesidigt ansvarstagande.

Falk-projektet kan analyseras som ett partnerskap mellan fyra offentliga organisationer. Enligt olika forskningsprojekt stimulerar partnerskap till nytänkande och ger möjlighet att bryta traditionella mönster. Det ger också en större flexibilitet. Risken är att partnerskapet är otydliga och att det är svårt att utkräva ansvar. Det är väsentligt att med jämna mellanrum ställa sig frågan vems intressen som tjänas (Stoker 1994). Maktbegreppet måste analyseras i sammanhanget (Radin 1994 och Stoker 1994). När det gäller Falk-projektet finns en tydlig ambition att synliggöra beslut och prioriteringar, som idag anses vara otydliga för enskilda individer. Politisk styrning i Falk kännetecknas av organisering efter behov. Det är inte tydligt hur ansvar är fördelat och vem som gör vad. Att åstadkomma ett för individerna bra resultat är väsentligt oavsett vem eller vilka som identifierar behov, prioriterar, anslår resurser och utvärderar. Den fjärde definitionen är processororienterad. Det innebär att politik är att hantera konflikter i samhället. Politiska organ har att ta hand om konflikterna och finna acceptabla kompromisser. Politik behövs för att hantera intressekonflikter och finna lösningar på svåra problem (Fischer 1990). En viktig uppgift för politiken är att också lokalt hantera intressekonflikter och genom Falks ledningsgrupp skapas acceptabla kompromisser mellan olika intressekonflikter.

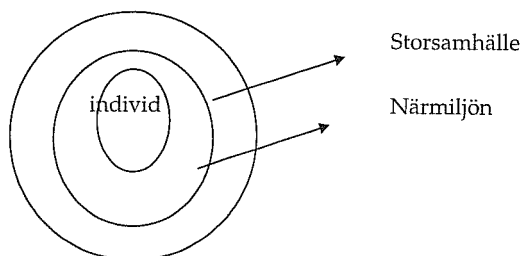
De fyra definitionerna utesluter inte utan kompletterar varandra. Om vi ser politik som en styrform innebär det att utöva makt och auktoritet. Kontroll och ansvar utkrävs då i hierarkier, där denna makt tydliggörs och synliggörs. Vid integrering är maktutövandet varken tydligt eller synligt. Utgångspunkten ska dock vara den enskildes intressen, och i Falk är ambitionen att tydliggöra hur prioriteringen mellan olika resurser går till. Om politik definieras som politikens innehåll, förefaller istället den politiska aktiviteten öka och en avpolitisering kan inte sägas ske. Det innebär samtidigt att det är fler än politiker som är aktiva i denna process, dvs. att påverka levnadsförhållanden. Utvecklas Falk till en arena för att

hantera intressekonflikter lokalt? Är Falk ett embryo till förändring av vårt välfärdssystem?

En välfärdsstrategi

Det finns inom Falk olika strategier för aktiviteterna eller arbetsgrupperna, utifrån var gränsen dras mellan individen och omgivningen. Dessa gränser finns både i närmiljön med det sociokulturella systemet och i storsamhället med dels det politiska, dels det ekonomiska systemet. Det förefaller vara tydligt att beroendeförhållandet dessa emellan syns.

Figur 4. Storsamhälle, individ och närmiljö



De individuella åtgärderna handlar ofta om att utgå från den enskilda individen och dess förutsättning, medan individen i närmiljön ses i ett socialt system, t.ex. i en boendemiljö, på en arbetsplats osv. Det är från denna arena en individ har större möjlighet att påverka. Individen är också en del i ett större politiskt och ekonomiskt system som påverkas när närmiljö och individer påverkas. Marknaden eller ekonomin, det politiska systemet och den sociokulturella sfären verkar inte isolerade från varandra, utan ett beroende finns. Förändringar i det ena systemet påverkar det andra (Polanyis 1944). Individen med sina förutsättningar har lokalsamhället som sin arena för att agera mot eller med storsamhället. Styrkan på de olika nivåerna har betydelse. Svaga individer kan i ett starkt lokalsamhälle utöva inflytande i storsamhället, men i ett svagt lokalsamhälle splittras individerna, så att storsamhället kan styra (Habermas 1984, Kristansén, 1972, Konarski, 1992, Berglind, 1996).

Välfärdsstrategin i Kungälv handlar om att tänka globalt och handla lokalt. De olika aktiviteternas syften varierar. Flera aktiviteter sker för att hjälpa individen i hans eller hennes rehabilitering, t.ex. när det gäller psykiskt störda missbrukare. Andra aktiviteter verkar också i närmiljön och individens sociala eller arbetsnätverk, bl.a. gäller det arbetslösa flyktingar och barn som far illa. I det senare fallet påverkas inte bara individen utan också närmiljön, t.ex. arbetsgivare och sociala nätverk, såsom familj, vänner m.m. Slutligen finns det vissa projekt som påverkar samhället som helhet, genom folkhälsoarbetet samt det skadeförebyggande och drogförebyggande arbetet. I det senare är det tydligt att arbete sker även med "output", såsom påverkan både på samhällets politiska, ekonomiska och sociala strukturer, bl.a. genom arbete, bostäder och fysisk planering för befolkningen. Även i "Broan" och "Syrenen" finns alla dessa tre perspektiv: individ, närmiljö och storsamhälle.

"Rehabilitering till vad då?" är en viktig fråga som diskuteras i flera aktiviteter vid samverkan runt individer. Rehabilitering kräver dels att det finns arbeten och dels att livskvaliteten höjs för de individer som inte kan få ett arbete. Då behövs en välfärdsstrategi och individen måste ges förutsättningar för att lyckas. I Falk har skapats en positiv blandning både av projekt där det arbetas akut med vissa specifika grupper och av andra där arbete sker mer förebyggande för stora grupper i samhället. Denna blandning har inte från början varit en medveten strategi, utan har mer utvecklats efter hand. Falk-projektet har omedvetet om strategi expanderat till att också verka i storsamhället.

Även den lokala styrkan, både när det gäller ekonomi, politik och sociokulturer, stärks vid samverkan. Den lokala nivåns förutsättning för att verka genom påtryckningar centralt ökar också. Forskningen kan påvisa att det finns ett samband mellan lokal styrka horisontellt mellan lokala aktörer och vertikal styrka mellan lokalt och centrala nivåer (Keating 1991 och Stoker 1995). Lokalsamhället stärks och förutsättningarna för att från lokalsamhället agera ökar, både i den politiska, den ekonomiska och den sociokulturella sfären. En persons enskilda förutsättningar förefaller då också öka. Den lokala nivån legaliserar offentlig verksamhet, avlastar staten, ger bättre resursutnyttjande och kontroll över medlen samt implementerar den statliga politiken. Lokal samordning handlar även om den lokala nivåns möjlighet att driva sina

intressen i förhållande till den centrala nivån. Om den centrala styrningen är stark riskerar den lokala nivån att förlora möjligheten att förverkliga sina intressen i förhållande till andra lokala organ. Den centrala nivåns intressen har varit att decentralisera och den lokala nivåns att öka den lokala självstyrelsen (Gurr & King 1986 och Keating 1991). De centrala och lokala nivåernas intressen sammanfaller. Vid samordning ökar både den horisontella (i det geografiska området) och den vertikala styrkan (lokalt - centralt). Det märks särskilt tydligt genom att fler och fler lokala aktörer visar intresse. Ökar den lokala nivåns förutsättning för att verka genom påtryckningar centralt genom Falk?

Intervjupersoner ledningsgrupp:

Axel Berg, chef primvården
Bertil Uppström, chef försäkringskassan
Carina Österborg, tjänsteman Kungälv kommun
Folke Johansson, politiker Kungälv kommun
Gunnel Mårtensson, chef individ- och familjeomsorgen
Inge Olofsson, projektledare Kungälv kommun
Ingemar Alfredsson, chef Kungälv sjukhus
Kennet Larsson, projektledare försäkringskassan
Kjell Modig, chef psykiatri Kungälv sjukhus
Klas Arne Hellander, chef arbetsförmedlingen
Leif Johansson, politiker Kungälv kommun
Lena Edwards, läkare primvården
Lennart Thorsson, politiker Kungälv kommun
Lillvor Bergin, vice ordförande hälso- och sjukvårdsnämnden
Mona-Britt Gillerstedt, politiker Kungälv kommun
Ulla-Britt Ek, ordförande hälso- och sjukvårdsnämnden
Öjvind Risfäldt, samordningschef Kungälv kommun

Intervjupersoner arbetsgrupper:

Ann-Britt Andersson, försäkringskassan
Birgitta Sjodin, vårdcentralen
Ingvor Gunnarsson, socialtjänsten
Karin Edby, vårdcentralen
Lena Brodahl, projekt Axet
Staffan Berglund, Arbetsmarknadsinstitutet
Ulla Britt Hjelm, socialtjänsten
Ulla Stenmark, vuxenpsykiatri
Annika Harrysson, vårdcentralen
Doris Bodving, vårdcentralen
Evi Jutéus, alkohol polikliniken
Ingrid Hellberg, distriktsterapin
Johan Lindfelt, individ- och familjeomsorgen
Kennet Gustavsson, gatu/trafik
Lena Claesson, barn och omsorg
Martin Martinsson, gatu/trafik
Martin Nielsen, arbetsförmedlingen
Mats Bråse, polisen
Mona Paust, handikappomsorgen
Robin Akbas, socialtjänsten
Solweig Ek, äldreomsorgen

Referenslista

- Axelrod, R (1984) *Från konflikt till samverkan*, Stockholm, SNS Förlag.
- Berglind, H (1995) *Handlingsteori och mänskliga relationer*, Stockholm, Natur och kultur.
- Bokelund, A (1995) *Olikheter som berikar? Möjligheter och hinder i samarbetet mellan socialtjänstens äldre- och handikappomsorg, barnomsorg samt individ- och familjeomsorg*. Stockholms universitet, institutionen för socialt arbete, Rapport i socialt arbete nr 71.
- Bostedt, G (1991) *Politisk institutionalisering. Organisering av lokalt arbetsmiljöarbete*. Umeå universitet, Statsvetenskapliga institutionen, Forskningsrapport 1991:4.
- Burns, T & Stalker, G M (1961) *The Management of Innovation*. London, Tavistock.
- Burell, K & Kylén, J.A (1995) *Sju steg vid utredningar och projekt*. Bromma, Kyléns förlag.
- Brunsson, N & Olsen, J.P (1990) *Makten att reformera*. Stockholm, Bergen och Carlssons.
- Bäck, H & Halvarsson, A (1992) *Metodbok - projekt och utredningar*. Stockholm och Mariefred, SNS Förlag.
- Carlsson, L (1993) *Samhällets oregellighet. Organisering och policyproduktion i näringspolitiken*. Stockholm, Symposium Graduale.
- Douglas, M (1986) *How Institutions Think*. London, Syracuse University Press.
- Gurr, T R. & King, D S (1986) *The state and the city*. London, Macmillan Education LTD.
- Fischer, F (1990) *Technocracy and Politics Expertise*. Newbury Park, Sage.
- Fridolf, M (1996a) *Relationen mellan beställare och utförare efter 1,5 år. Projekt 4 S. Högskolan i Örebro, Novemus, Arbetsrapport*.
- Fridolf, M (1996b) *En jämförelse mellan Stenungsund och Finspång kring samarbete, samverkan och samordning*. Kommunal förnyelsekommittén (SOU 1996: 169).
- Fridolf, M (1998a) *Samarbete, samverkan och samordning mellan olika huvudmän. Projekt 4 S efter 3½ år. Högskolan i Örebro, Novemus, Arbetsrapport*.
- Fridolf, M (1998b) *Politikerrollen i SOCSAM. Finansiell samordning mellan socialtjänst, socialförsäkring och sjukvård. Gotland, Grästorps, Hisingen i Göteborg, Finspång och Stenungsund*. Stockholm, Riksförsäkringsverket - Socialstyrelsen 1998:1.
- Foucault, M. (1991) *Discipline and Punish. The Birth of the Prison*. Penguin Books LTD, UK.
- Habermas, J (1984) *The theory of communicative actions*. Boston, Beacon P. Cop. 1984-1987.
- Hasenfeld, Y (1983) *Human Service Organizations*. Prentice-Hall, Englewood Cliff, New Jersey, Prentice-Hall.
- Hasenfeld, Y (ed.) (1992) *Human Service as Complex Organizations*. Newbury Park, Sage.
- Hjern, B (1992) *Illegitimate Democracy: A case for multiorganizational Policy Analysis*. In *Policy Currents. Newsletter of Public Policy Section APSA*. vol 2, no 1.
- Jansson, H & Montin, S (1994) *Utvärdering i offentlig verksamhet - 8 rubriker om utvärdering*. Novemus, Högskolan i Örebro, Rapport 1994:1.
- Jönsson, S (1988) *Kommunal organisation - från programbudgetering till kommunalnämnder*. Lund, Studentlitteratur.

- Keating, M (1991) *Comparative Urban Politics*. London, Ontario, Edward Elgar Publishing limited.
- Kouzes, J & Mico, P (1979) Domain Theory: An Introdution to Organizational Behavioral. In *Human Service Organizations. The Journal of Applied Behavioral Science*, vol 15, no 4.
- Kristensén, P (1972) *Levevilkor i Nordjylland*. Köpenhamn, Byforskningsrådet.
- Konarski, K (1992) *Jordmån för ett gott liv*. Idéskrift folkhäsogruppen nr 16. Stockholm, Allmänna förlaget.
- Lindqvist, R (red) (1998) *Organisation och välfärdsstat*. Umeå, Studentlitteratur.
- Lundquist, L (1993) *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund, Studentlitteratur.
- Lundquist, L (1994) *Statsvetenskaplig förvaltningsanalys, Problem, trender och program*. Lund, Studentlitteratur.
- March, J G & Olsen, J P (1989) *Rediscovering institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York, The Free Press.
- Montin, S (1993) *Svenska kommuner i omvandling*. Högskolan i Örebro, Novemus, Rapport 1993:1.
- Montin, S (1996a) *Kommunala förnyelseproblem - en forskningsöversikt. Bilaga 1 till slutbetänkandet av kommunala förnyelsekommittén* (SOU 1996:169), Stockholm, Fritzes.
- Montin, S (1996b) *Organisationer och organisering i offentlig verksamhet - några reflexioner. Nordisk Administrativ Tidskrift 3/1996,77 årgång*, ss 209-215.
- Morgan, G (1989) *Image of organizations*. Toronto, Sage.
- Ohlsson, Ö (1990) *Samverkan och handling*. Göteborg, BAS ekon. för.
- Pierre, J (1994) *Local industrial partnerships: exploring the logics of public - private partnerships*. University of Gothenburg, School of Public Administration, stencil.
- Polanyi, K (1944) *Den stora omdaning*. Lund, Studentlitteratur.
- Radin, B A (1994) *Bridging multiple worlds: central, regional and local partners in rural development*. State University of New York at Albany, Public Administration and Policy Rockefeller College, working paper.
- Riksförsäkringsverket - Socialstyrelsen (1997) *FINSAM en slutrapport*. Finansiell samordning 1991:1.
- Riksförsäkringsverket - Socialstyrelsen (1997) *SOC SAM. Tre huvudmän i samma båt: en lägesrapport*. Finansiell samordning 1997:2.
- Rothstein B (1991) *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm, SNS.
- Rombach, B (1991) *Det går inte att styra med mål!* Hässelby, Studentlitteratur.
- Socialstyrelsen (1998) *Försök med kommunal primärvård*. Slutrapport .
- Scott, W R (1995) *Institutions and Organizations*. London, Sage Publications.
- Sjöstrand, S-E (1977) *Organisationsteori*. Lund, Studentlitteratur.
- Stoker, G (1974) *The privatisation of Urban services in Britain*. Stencil.
- Stewart, J (1988) *Styrning och ledarskap i kommuner*. Lund, Studentlitteratur.
- Weber, M (1977) *Vetenskap och politik*. Göteborg, Bokförlaget Korpen.

Offentliga tryck

- Prop. 1996/97:63 *Samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration, mm.*
- SFS 1992:863 *Lagen om finansiell samordning mellan socialförsäkring och hälso- och sjukvård.*
- SFS 1994:566 *Lag om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst.*
- SOU 1994:139 *Socialtjänstkommitténs slutbetänkande*
- SOU 1995:142 *Att röja hinder för Samverkan-Egenmakt-Arbeitslinjen*
- SOU 1996:85 *Egon Jönsson - en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom Rehabiliteringsområdet.*