



GÖTEBORGS UNIVERSITET

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning termin 6 VT 2011
Förvaltningshögskolan
Ledning och styrning

Samverkan mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen - En fallstudie om samverkan kring arbetslivsintroduktionen i Göteborgs centrum.

Författare:

Malin Andersson

Omid Hamblad

Handledare: Iwona Sobis

Examinator: Rolf Solli

Innehållsförteckning

1 Inledning.....	3
1.2 Syfte och frågeställningar.....	6
1.3 Avgränsningar.....	6
2 Metodologiskt tillvägagångssätt.....	7
2.1 Metod.....	7
2.2 Design.....	8
2.3 Urval.....	9
2.4 Material	10
2.5 Bearbetning av material.....	11
3 Teoretisk Referensram.....	12
3.1 Tidigare forskning.....	12
3.2 Referensram	14
3.3 Samverkan.....	14
3.4 Samverkan i välfärdssektorn.....	15
3.5 Främjande och hämmande effekter.....	17
3.6 Formell eller informell samverkan.....	19
4 Presentation av empiri.....	20
4.1 Intervjuer med chefer.....	20
4.2 Intervjuer med handläggare.....	28
5 Diskussion.....	34
6 Slutsatser.....	42
Referenslista.....	44
Bilagor	46
Intervjuguide 1, chefer.....	46
Intervjuguide 2, handläggare.....	47

1 Inledning

Efter många år av en Socialdemokratisk ledd regering blev det efter valet 2006 blockskifte i Sverige. Den borgliga regeringen ledd av Moderaterna tog över makten och under de kommande åren införde de ett antal omfattande reformer. En av de mest uppmärksammade såväl som kritiserade har varit den stora reformeringen av sjukförsäkringen.

Bakomliggande anledning till reformeringen av sjukförsäkringen var att Sverige under många år har varit ett land med en ständigt ökande grupp människor som antingen är sjukskrivna eller förtidspensionerade. Denna grupp människor har framförallt ökat sedan 90-talet. Hur sjukskrivningarna ska minska har länge varit ett problematiskt område för landets styrande. Redan 1992 genomfördes en omfattande reform av sjukförsäkringen i vilken man gav Försäkringskassan ett lagstadgat samordningsansvar för rehabiliteringen och man införde begreppet arbetslivsinriktad rehabilitering. I och med lagändringen gjordes stora satsningar. Tyvärr gav de inte de resultat som av lagen var menade. Andelen sjukskrivna förblev fortsatt hög och det var svårt för människor som varit sjukskrivna att återgå i arbete.¹

År 2003 fick Försäkringskassan tillsammans med Arbetsförmedlingen i uppdrag att gemensamt upprätta en handlingsplan för att erbjuda arbetslösa sjukskrivna arbetslivsinriktad rehabilitering. Genom samverkan skulle myndigheterna minska risken för att personer skulle drabbas av utanförskap på grund av ohälsa. Denna samverkan utvidgades år 2005 och 2006 till att även gälla personer som har sjuk- eller aktivitetsersättning samt personer som har arbete, men som på grund av sin ohälsa är i behov av nytt arbete.²

Trots de insatser som gjorts var andelen sjukskrivna fortfarande mycket hög när den borgliga regeringen tog över makten 2006. På regeringens hemsida kan man läsa att de under de kommande åren lät arbeta fram en ny sjukskrivningsreform med målet att få ner Sveriges sjukfrånvaro till en stabil och låg nivå.

1 Gerner 2005 s 4f

2 Prop 2007/08:136 s 44

Försäkringskassans har en utförlig beskrivning av den nya reformen på sin hemsida, vi finner där att man infört något man kallar rehabiliteringskedjan. Detta är ett nytt sätt att bedöma arbetsförmåga på och i den nya reformen tar man bort den tidigare formen av tidsbegränsade sjukersättning. Den nya reformen är avsedd att arbetspröva människor i större utsträckning än tidigare mot hela marknaden. De personer som varit sjukskrivna och som inte längre är berättigade till sjukpenning eller vars tidsbegränsade sjukersättning har löpt ut skall erbjudas möjlighet att delta i en arbetslivsintroduktion hos Arbetsförmedlingen. På regeringens hemsida kan man läsa att arbetslivsintroduktionen skall vara i högst tre månader. Under denna tid ska varje deltagares individuella behov utredas för att kartlägga vilken typ av stöd de behöver för att återgå i arbete.

För att underlätta för den enskilde när denne skall övergå från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen behöver myndigheterna utveckla bättre rutiner. I propositionen 2009/10:45 beskriver regeringen att det behövs en tydligare samverkan mellan myndigheterna. De rutiner som använts när människor går över från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen behöver utvecklas och anpassas för att de människor som nu blir utförsäkrade är i stort behov av information.³

Vi ämnar oss i denna uppsats beskriva och kartlägga den samverkan som sker mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i det som kallas arbetslivsintroduktion. Myndigheterna har under ett antal år fått olika uppdrag i vilka de skall samverka tillsammans och arbetslivsintroduktionen är ett av dessa uppdrag. Av regeringen har de nu fått i uppdrag att tillsammans ta fram rutiner för hur människor skall förflyttas från Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen. Hur dessa rutiner skall se ut är upp till myndigheterna att utforma.

Att myndigheter får i uppdrag att samverka har blivit en vanlig företeelse inom den offentliga sektorn. Samverkan är ingen beskrivning av en enhetlig arbetsform utan är ett samlingsnamn för nya arbetsformer som växt fram. Den kan te sig på många olika sett och i många olika skepnader.⁴ Att samverka är i många fall en nödvändighet då vårt välfärdssystem på många sett inte är avsett för

3 Prop. 2009/10:45 s 23

4 Dannermark och Kullberg 1999 s 9

människor som behöver stöd från olika myndigheter. Systemet är ur ett organisatoriskt synsätt gammaldags och inte byggt för myndighetsöverskridande arbete. Organisationsmodeller såväl som lagstiftning avgränsar myndigheterna från varandra snarare än förenar dem och på så vis försvårar det för den som är i behov av stöd från olika håll.⁵

Samverkan har många gånger blivit lösningen på den gränsöverskridande problematiken och initiativet till att samverka kommer vanligtvis ovanifrån. I fallet Försäkringskassan/ Arbetsförmedlingen är det regeringen som gett myndigheterna i uppdrag att samverka.

Vi finner det intressant att samverkan ofta tas fram som en lösning på en viss problematik som finns. De styrande har en vision av något de vill ska uppnås. Visionen består av de förväntningar de eftersträvar att samverkan skall uppnå. Vad som dock saknas i den statliga visionen är hur detta arbete skall utformas rent praktiskt.⁶

5 Lindberg 2009 s 6ff

6 Lindberg, 2009 s 16

1.2 Syfte och frågeställningar

Det har nu gått en tid sedan regeringen gav Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i uppdrag att utveckla en tydligare samverkan kring arbetslivsintroduktion. I denna studie undersöker vi hur involverade aktörer beskriver och upplever samverkan. På så vis kan vi ge en bra bild av hur samverkan mellan myndigheterna ser ut i arbetet kring arbetslivsinriktad rehabilitering. Syftet med denna uppsats är att beskriva och ta reda på hur Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen samverkar i praktiken kring arbetslivsintroduktionen. Vi ska även kartlägga myndigheternas uppfattning kring ”bra” samverkan.

1. Hur ser samverkan mellan myndigheterna ut i praktiken enligt båda parter involverade i samarbetet?
2. Vad upplevs som problematiskt i denna samverkan enligt representanter från Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen?
3. Vad främjar bra samverkan enligt respondenterna från Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen ?
4. Vilka idéer har representanterna från Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen för att förbättra samverkan i framtiden?

1.3 Avgränsningar

I studien undersöks samverkansprojektet mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i Göteborg. Vi finner det intressant att genomföra studien i en större stad då detta medför en viss mängd komplexitet som gör samverkan till en utmaning. Valet av Göteborg beror dels på dess passande geografiska läge, men också på att Arbetsförmedlingen har öppnat ett samverkanskontor i Göteborg. De har nu ett kontor som helt fokuserar på samverkan.

2 Metodologiskt tillvägagångssätt

I detta avsnitt redogörs de metoder vi valt att arbeta med för att besvara studiens frågeställningar. Vi behandlar val av metod och fall samt redogör den insamling av material som varit tillgängligt och hur vi har bearbetat den.

2.1 Metod

Studiens syfte och frågeställningar besvaras enligt oss bäst genom kvalitativ forskning. Detta eftersom det är en forskningsmetod som utgår från den enskilda människans tolkning och betraktelse av omvärlden.⁷ Vi har använt oss av semi-strukturerade kvalitativa intervjuer, genom vilka vi tagit del av medarbetarnas syn på samverkan kring arbetslivsintroduktionen mellan de två myndigheterna. Att genomföra intervjuer ansåg vi var det bästa sättet att fånga in den empiriska data som vi i vårt syfte och frågeställningar tar på oss att undersöka. Vår avsikt med intervjuerna var att få fram individernas egna uppfattningar, synsätt och ståndpunkter om hur arbetet kring samverkan fungerar inom myndigheterna.

En svaghet som är viktigt att vara medveten om när man använder sig av kvalitativa intervjuer är risken att den som intervjuar påverkar eller influerar respondenterna. Då ökar chansen att de ger svar de tror intervjuledaren vill höra istället för att tala från sin egen synvinkel. Detta är något vi försökt att undvika genom att använda sig av semi-strukturerade kvalitativa intervjuer med relativt öppna frågor. Vi minskar på så vis risken att vi influerar respondenten att svara på ett visst sätt samtidigt som det ger oss möjlighet att nå flexibilitet. Detta var fördelaktigt för oss då det tillät våra respondenter att relativt fritt svara på våra intervjufrågor, på så vis fick vi mycket utförliga svar på de frågor vi ställde. Vår intervjuguide innehöll öppna frågor som möjliggjorde för oss att kunna ställa följdfrågor till respondenterna och på så vis fånga upp viktig data som vi annars hade gått miste om.⁸

7 Backman 2008 s 53

8 Bryman 2002 s 300ff

I denna studie har vi utgått från en abduktiv ansats. Med en abduktiv ansats kombineras en hel del drag från induktion såväl som deduktion. Vi har i vår studie främst utgått från vår empiriska fakta, våra intervjuer som vi genomfört med handläggare och chefer på de båda myndigheterna. Till skillnad från en induktiv ansats så avvisas inga teoretiska föreställningar. I analysen använder vi tidigare studier inom ämnet samverkan, inte genom att direkt applicera dessa på vårt empiriska material, utan som inspirationskälla för att finna viktiga mönster samt skapa förståelse inom ämnet.⁹

2.2 Design

Vi har i denna studie använt fallstudien som forskningsdesign. Valet att använda fallstudien som forskningsdesign grundades på att vi ansåg att den bäst passade vårt syfte. Vi har i arbetet undersökt en aktuell företeelse, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingens samverkansarbete kring arbetslivsintroduktionen. Genom att använda oss av fallstudien som forskningsdesign har vi på ett ingående sätt kunnat belysa det enskilda fallet.¹⁰ Det gav oss möjligheten att generera en djupare förståelse för hur samverkan mellan de två myndigheterna fungerar i arbetet kring arbetslivsintroduktionen. Detta eftersom fallstudiens syfte är att fokusera på enstaka fall och på så vis kan en detaljerad redogörelse av det specifika fallet ges.¹¹

När en empirisk studie genomförs används olika kriterier för att bedöma undersökningen. Validitet är en av dessa bedömningskriterier, i en studie handlar det om att man verkligen undersöker det som man syftar till och frågar om. Betydelsen av intern validitet är vid en fallstudieforskning väsentlig. I en studie vill man kunna dra slutsatser. Att utifrån det insamlade material kunna besvara följande frågor; *Har man ställt sådana frågor till respondenter att de täcker svaret på forskningsfrågor? Är slutsatsen korrekt? Har man beaktat alla rivaliserande förklaringar och möjligheter? Är beläggen samstämmiga?*¹²

Vi anser att vi uppnått ett visst mått av validitet i vår studie. Vi skapade vår intervjuguide efter det

9 Alvesson och Sköldberg 2008 s 55f

10 Bryman, 2002 s 66

11 Bryman, 2002 s 64

12 Yin, 2006 s 57

syfte och frågeställningar vi skapat för detta arbete, utifrån denna genomfördes sedan djupgående semi-strukturerade kvalitativa intervjuer. Genom våra intervjuer har vi skaffat oss förståelse för samverkan och de personer som är verksamma inom projektet hos de olika myndigheterna. Vårt syfte och frågeställningar stämmer väl överens med vårt empiriska resultat och respondenterna har gett utförliga svar på våra frågor. Vi har i analysen sedan ställt svaren respondenterna gett oss mot varandra, för att därefter dra jämförelser och beakta deras olika syn samt förklaringar på arbetet kring samverkan. Vi anser också att vårt val att avgränsa oss till Göteborgs kommun stärker validiteten.

Extern validitet bearbetar istället problemet genom att det framtagna resultatet från en undersökning kan generaliseras och på så vis skada en studie. Vårt resultat visar endast på hur situationen ser ut på de två kontor i Göteborg som vi har valt att studera i denna studie.

Ytterligare finns det ett begrepp som kallas reliabilitet. Frågan man ställer sig när man testar en studies reliabilitet är om ens resultat kommer att upprepas vid ytterligare forskning?¹³

*”Reliabiliteten hos en viss forskningsmetod grundar sig på antagandet att det finns en enda verklighet som kommer att föranleda samma resultat om vi upprepade gånger studerar denna verklighet”.*¹⁴ I samhällsvetenskapliga kvalitativa studier är det svårt om inte omöjligt att uppnå en fullständig reliabilitet då man studerar människor. Det är ingen intervju som kan bli den andra lik då det lätt uppstår distraktioner som gör det omöjligt att få den ena intervjun att bli den andra lik.

2.3 Urval

Vid urvalet av myndighetskontor tog vi kontakt med alla kontor inom Göteborgs kommun, samt ett antal inom Västra Götalands region. Kontakten togs via mejl och telefon, där vi förklarade syftet med vår uppsats och orsakerna till varför vi valde att ta kontakt med just dem. Efter ett tag fick vi respons från ett antal personer inom de två organisationerna och efter några dagar/veckor var de personliga intervjuerna bokade. Anledningen till att vi tog kontakt med så många personer var för att vi ville träffa personer som var väl insatta i arbetet med samverkan kring arbetslivsintroduktionen. Detta ledde till att vi fick svar från de båda myndigheterna vilka personer som arbetade inom området och kunde boka in våra intervjuer med rätt personer. Denna grupp av

13 Merriam, 1994, s 180

14 Merriam, 1994, s 180

människor visade sig inte vara särskilt stor vilket förenklade processen att hitta relevanta respondenter som kunde delta i vår studie.

De personer som valde att ställa upp på intervjuer var enhetschefer, områdeschefer och handläggare från Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen Samverkan inom Göteborg. Våra respondenter var följande, Beatrice Berglund, chef för kontoret Arbetsförmedlingen Samverkan i Göteborg, Carina Österborg, områdeschef för Försäkringskassan i Göteborg Centrum, Andreas Pettersson, enhetschef för Försäkringskassan LFC i Göteborg Centrum, Lizbet Stenlund Gens, handläggare på Arbetsförmedlingen Samverkan, Ann-Louise Meijer, handläggare på Arbetsförmedlingen Samverkan, samt Daniel Källström, handläggare på Försäkringskassan.

Personernas delaktighet i vår studie var ett önskemål från vår sida, vi ansåg att dessa personer innehar en position och kunskap inom det aktuella området, vilket enligt oss var de främsta kriterierna. Respondenterna känner i vissa fall till varandra och arbetar tillsammans i den dagliga verksamheten, då alla på något sätt arbetar med samverkan mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

I efterhand är vi nöjda med valet av organisationsenheterna samt respondenterna. Intervjun med Ann-Louise Meijer blev mer avgränsad än de övriga då hon arbetade i handlingsplanssamverkan och inte i arbetslivsintroduktionen. Vi anser trots detta att vi fick kontakt med rätt personer och enheter. Deras engagemang och kunskap inom området var kännbart, vilket förbättrar kvalitén av vår studie.

2.4 Material

Vi inledde varje intervju med att låta respondenterna läsa igenom intervjuguiden innan vi startade, detta gjordes för få dem att känna sig bekväma i intervjusituationen. Det gav även respondenterna möjlighet att säga till i förväg om det fanns någon fråga de inte ville svara på under intervjun. Vi valde att intervjua respondenterna enskilt och avskilt på deras arbetsplats för att de skulle känna sig så bekväma som möjligt i intervjusituationen. Vår förhoppning med att göra situationen bekväm för respondenterna var att detta skulle leda till naturliga och mer uppriktiga svar. Det gav samtidigt oss

möjligheten att upptäcka och studera den miljö i vilken de är verksamma i.

En av intervjuerna genomfördes via mejl, eftersom vi inte fann tillfälle att träffas för en personlig intervju. Vi skickade vår intervjuguide till respondenten och fick sedan tillbaka mycket utförliga svar via mail. Självklart hade det varit mer optimalt att genomföra intervjun öga mot öga men då detta inte gick att anordna blev mail ett bra substitut. Vi anser att svaren vi fick var tillräckligt utförliga för att på ett godtagbart sätt jämföras med de andra och vara en bidragande del av vårt empiriska material.

Enligt Bryman, leder semistrukturerade intervjuer med hjälp av intervjuguide till att respondenten med stor frihet kan utforma svaren på sitt eget sätt och det blir mer flexibelt¹⁵. Resultatet av de semistrukturerade intervjuguiderna var något vi eftersträvade. Under intervjuerna och övriga samtal ställdes även frågor om personer som kan tänkas vara intressanta att kontakta för ytterligare intervjuer samt informationsinsamling, vilket innebar att vi använde oss av ett snöbollsurval. Snöbollsurval är ett slags urval, där forskaren tar kontakt med respondenter som är relevanta för studien och sedan får information eller råd om ytterligare personer som kan vara till hjälp för studien¹⁶. På detta sätt kunde vi boka in ytterligare tre stycken intervjuer, utöver dem vi fått vid vår ursprungliga kontakt med myndigheterna. Resultatet blev ett flertal intervjuer med engagerade och kunniga personer inom området, som vi utan detta tillvägagångssätt inte hade kommit i kontakt med. Vår ambition med intervjuerna realiserades och vi är i efterhand nöjda med det material som vi förfogar över.

2.5 Bearbetning av material

För att skapa vår intervjuguide utgick vi ifrån olika fakta som vi hittade om arbetslivsintroduktionen via bland annat propositioner och hemsidor. Vi vände oss även till forskning om samverkan för att sätta oss in i ämnet och på så vis kunna ställa frågor om samverkan. Därefter letade vi upp relevanta intervjupersoner som var passande för denna studien och samlade in data genom semi-strukturerade kvalitativa intervjuer. Vid intervjutillfället använde vi oss av diktafoner för att diktera intervjuerna och på så vis i efterhand transkribera det insamlade materialet. Transkriberingen av chefernas

¹⁵ Bryman, 2002 s 301

¹⁶ Bryman, 2002 s 115f

intervjuer uppgick till ca 10-12 sidor per intervju, medan handläggarnas transkriberade intervjuer uppgick till ca 5-7 sidor per intervju. Vi ansåg att det tillförde mycket till vår studie att transkribera materialet då det underlättade bearbetningen och gav oss möjligheten att dela in det i olika kategorier. Vi skapade av vårt material en intervjumatrix för att på ett strukturerat sätt kunna jämföra den data som vi samlat in.¹⁷ I matrisen delade vi in vårt empiriska material i olika kategorier och därefter jämfördes respondenternas svar mot varandra.

När man genomföra studier om organisatoriskt handlande, vilket vi gjort i denna studie, blir det avgörande att studera aktörerna då det är dessa och inte organisationen som handlar. Därför blir frågor om hur den enskilda aktören uppfattar samverkan aktuellt.¹⁸

3 Teoretisk Referensram

3.1 Tidigare forskning

Det finns en mängd forskning att ta del av inom ämnet samverkan. Vi kommer i följande avsnitt ge exempel på samverkan som ett förekommande arbetssätt inom välfärdssektorn.

I en artikel skriven av Teri Knight, Judith Smith and Stephen Cropper beskriver författarna att den brittiska vård och omsorgspolitikerna kräver att inblandade aktörer samverkar.¹⁹ De har i sin undersökning tittat på två stycken fall av samverkan som bedrivits för att öka den brittiska folkhälsan. I undersökningen kommer de fram till att det finns ett antal nyckelfaktorer som är viktiga när man samverkar för att arbetet skall vara hållbart, de nämligen begreppen legitimitet, syfte, säkerhet, beteende, anpassningsförmåga och produktivitet som viktiga.²⁰ Slutsatsen författarna drar av denna studie är att samverkan kan ses som ett förhållande mellan två verksamheter som är både positivt och meningsfullt. Det poängterar att det är viktigt att det finns en utvecklad struktur för att hålla två organisationer samman och att ledarna för samverkansarbetet har såväl gott omdöme som sunt förnuft. Ledarna för samverkansarbetet skall tillföra värden till arbetet som

¹⁷ Bryman 2002 s 375ff

¹⁸ Danermark och Kullberg 1999 s 15

¹⁹ Knight, Smith och Cropper 2001 s 139

²⁰ Knight, Smith och Cropper 2001 s 145f

gynnar samarbete.²¹

En annan artikel är skriven av Robert McMurray and Francine Cheater. Författarna beskriver i denna artikeln om hur samverkan används i försök att förbättra den allmänna folkhälsan. De visar på ett exempel där staten initierat samverkan som en del av åtagandet att utveckla en ny agenda för att förbättra folkhälsan. För att erbjuda den bästa välfärden till landets medborgare pekar studien på att det måste finnas ett visst engagemang hos de aktörerna som förser samhället med dessa tjänster, vidare måste de också besitta förmågan att samarbeta.²² Slutsatsen som författarna drar av denna studie är att, aktörer som arbetar inom primärvården är väl lämpade för att samverka med brukare, andra myndigheter såväl som olika frivillig organisationer för att tillsammans öka folkhälsan. För att kunna genomföra arbetet menar författarna att det krävs att aktörerna ges såväl ett utbrett stöd från de styrande såväl som en hel del resurser. Exempel som ges på nödvändiga resurser är utbildning, träning, stöd, resurser och tid.²³

Att samverkan används som arbetsform inom välfärdssektorn illustreras i de artiklar som vi kortfattat presenterat här ovan. Något som är mer oklart enligt en artikel skriven av Iwona Sobis och Michiel de Vries är hur samverkan faktiskt ser ut och hur den går till. De menar att problemet med samverkan, nätverk och annan liknande forskning är att dessa ofta är mycket komplexa vilket gör att det inte finns *en* lösning, eller *en* metod som är den rätta. Sobis och de Vries har i sin artikel gjort en översiktsstudie inom ämnet och frågar sig om de teorier som finns inom ämnet hjälper att förklara hur man kan förbättra arbetet i ett nätverk.²⁴ Inom forskningen betonas gärna specifika faktorer såsom struktur, sammanhang och styrsätt men det saknas universella metoder eller tillvägagångsätt för hur samverkan bör gå till. De menar att det ges vissa råd för hur ett samverkansarbete blir effektivt men dessa förutsätter att man i arbetet har vissa grundförutsättningar som exempelvis gemensamma målsättningar. Saknar ett nätverk detta finns det lite hjälp att hämta från teorierna.²⁵

Som Sobis och de Vries poängterar i sin artikel finns det en hel del forskning som visar på vilka faktorer som behövs för att lyckas med samverkan. Tillit är en sådan faktor. Att bygga upp tillit mellan organisationer är dock svårt. I situationer där man arbetar med samverkan saknas många

21 Knight, Smith och Cropper 2001 s 147

22 McMurray och Cheater 2003 s 57

23 McMurray och Cheater 2003 s 66

24 Sobis och de Vries, 2011 s 1

25 Sobis och de Vries 2011 s 12

gångerna den hierarkiska ordningen som annars kan användas som ett verktyg för att utöva kontroll. Tillit blir därför avgörande för att arbetet ska fungera.²⁶ Tillit är oerhört viktig såväl som svårt att bygga upp mellan olika organisationer. Michele Williams är en av de som skrivit om ämnet tillit och hon menar att tillit aktivt måste sökas av inblandade aktörer. Det går inte att stilla avvakta att någon gång finnas pålitliga, utan de inblandade aktörer måste aktivt söka förtroende. Anledningen till att det är farligt att avvakta i sökandet av tillit beror på att samverkansarbete kräver tillit. Vid avsaknad av tillit kan arbetet skadas av opportunism, försummelse av intressen eller identitetskador.²⁷

3.2 Referensram

3.3 Samverkan

I följande avsnitt kommer vi visa på att det finns olika sätt att definiera vad samverkan är. Det som förenar definitionerna är att samverkan är en arbetsform som kräver att man arbetar tillsammans efter ett uttalat specifikt syfte. Det finns närbesläktade arbetsformer som lätt blandas samman med samverkan, dessa är samarbete och samordning. Alla tre innebär att man på något sätt arbetar tillsammans. Vad som dock skiljer dem åt och gör att de inte bör förväxlas med varandra är att de är teoretiska begrepp och används i olika sammanhang. Samverkan innebär att det finns ett uttalat syfte. Det behövs dock inget syfte för att driva ett samarbete, då samarbete endast kräver att man på något sätt arbetar tillsammans med andra. Samordning innebär istället arbetet planeras i förväg, resurser skall på förväg ordnas eller placeras samman.²⁸

Eftersom samverkan kan se ut på många olika sätt, råder det viss oenighet på forskningsfronten om vad som bör definieras som samverkan. Exempel på två olika definitioner om vad samverkan är fann vi i Kajsa Lindbergs bok "Samverkan". Den första är tagen från Berth Danermark, som i många år har skrivit och forskat kring samverkan. Hans definition lyder på följande vis, "*Man integrerar alltid om något i ett specifikt syfte*". Danermarks definition grundas enligt Lindberg i den interaktion som sker mellan människor. Enligt henne menar Danermark att interaktionen är grundläggande men inte oavsiktlig, den är planerad. Människorna arbetar tillsammans kring ett

26 Williams 2007 s 595

27 Williams 2007 s 617

28 Lindberg 2009 s 21

gemensamt syfte och detta för arbetet framåt.²⁹

Nästa definition är tagen från Chris Huxham och Siv Vangen, två forskare som även de skrivit kring ämnet. Deras definition är lite annorlunda mot Danermarks och lyder ”*any situation in which people are working across organizational boundaries towards some positive end*”. Här menar Lindberg att de ser på samverkan ur ett bredare perspektiv, de inkluderar alla situationer där någon typ av samarbete sker över organisationsgränser för att nå ett gemensamt mål.³⁰

Socialstyrelsen har i sin skrivelse *samverkan i rehabilitering, -en vägledning* definierat samverkan på följande vis,

- ”att handla eller fungera gemensamt för ett visst syfte”
- ”icke-hierarkiska aktiviteter där aktörer möts på lika villkor och med gemensamt syfte”
- ”aktiviteter som överskrider gränser inom eller mellan organisationer”³¹

Ovanstående visar på den oenighet som råder inom området och som tidigare forskning med hänvisning till Sobis & de Vries har identifierat. Det finns inte ett rätt sätt att arbeta med samverkan på och det finns inte en definition av vad samverkan är. Vad som förenar dessa definitioner är dock att de har ett syfte eller mål som de arbetar efter.

3.4 Samverkan i välfärdssektorn

Orsaker som ligger bakom beslut om att samverka kan vara många. Inom den offentliga sektorn är samverkan inget nytt. Det har dock blivit ett nödvändigt arbetssätt på grund av den transformering som skett av den offentliga välfärdssektor och som är en faktor till varför myndigheter samverkar. De senaste 20 åren har en reformering skett inom offentlig sektor som benämns vid namnet New Public Management. Denna reformrörelse har minskat skillnaden mellan privat och offentlig

29 Linberg 2009 16f

30 Linberg 2009 17

31 Socialstyrelsen 2008 s 30

sektor.³² En omfattande decentraliseringsvåg har även dragit fram genom den offentliga sektorn i såväl Sverige som de flesta övriga länder i Europa.³³ Den omfattande decentraliseringen har inneburit att man har flyttat kompetens från högre nivåer till lägre samt utökat handlingsutrymmet på den lägre nivån. Två motiv till detta är enligt Lindqvist att skapa en bättre kund Anpassning samt ökad kostnadseffektivitet hos verksamheterna.³⁴ Utvecklingen har gett myndigheterna en allt större handlingsfrihet. Detta har utökat dess möjligheter att sinsemellan utöva samverkan. Det nya har lett till att välfärdspolitikens former har blivit allt mer varierade. Såväl organisationers utformning som det mellan organisatoriska samspelet, i teorin kallat det intra- och interorganisatoriska formerna, har utvecklats.³⁵

Även Marie Fridolf håller med om att organiseringen av den offentliga sektorn är en anledning till varför samverkan behövs. Den svenska välfärdsstaten är inte organiserad för kontakter mellan olika myndighetsgränser. När den enskilda söker stöd hos olika myndigheter innebär det ett ständigt slussande mellan ett stort antal handläggare. Risken ökar då för att ingen vill ta ansvar eller att den enskilde faller mellan stolarna. Samverkan tas många gånger fram som lösningen på denna problematik. För att ge brukarna den service som krävs är det många gånger ett måste för myndigheter att samverka och handläggare kan då göra bedömningar utifrån en helhetssyn vilket är i den enskildes intresse.³⁶

Direkta orsaker till samverkan kan vidare kopplas till den situation som organisationen befinner sig i eller det mål som finns med att samverka. Många gånger kommer initiativ till samverkan uppifrån, enligt Lindberg kallar man detta ett organisatoriskt "top-down" perspektiv. Med detta menat att det ofta är ett medvetet val från antingen företagsledningen eller staten att samverka. Det finns sex stycken orsaker som kan kopplas samman med motiv till samverkan: nödvändighet, asymmetri, ömsesidighet, effektivitet, stabilitet och legitimitet.³⁷ Den första faktorn är nödvändighet där beskrivs situationer där organisationerna måste samverka. Det kan vara påtvingat genom exempelvis lagstiftning, förordningar eller statliga initiativ. Asymmetri beskriver situationer där en organisation har kontroll eller sätter press på en annan organisation för att använda dess resurser för att gynna sin egen organisation. Denna typ av samverkan är oftast påtvingad. När det finns

32 Christensen, Lægred, Roness och Røvik 2005 s 14

33 Lindqvist, 1998 s 9

34 Lindqvist, 1998 s 10

35 Lindqvist, 1998 s 11

36 Fridolf 2004 s 9

37 Lindberg 2009 s 34

ömsesidighet mellan organisationerna menas att det finns ett gemensamt ämne eller mål som driver dem att samverka. Om effektivitet är en faktor är det vanligtvis den inre effektiviteten som ligger bakom. Man kan genom att samverka effektivisera sina processer och på så vis kostnadseffektivisera. Stabilitet kan handla om att man säkrar tillgång till vissa resurser eller kompetenser. Den sista faktorn handlar om legitimitet. Samverkan är ett sätt för organisationerna att skapa legitimitet i sin omgivning.³⁸

3.5 Främjande och hämmande effekter

Samverkan är som vi redovisat ett samlingsnamn för ett antal olika arbetsmetoder som används när man arbetar över organisationsgränser. Detta till trots finns det vissa gemensamma organisatoriska förutsättningar som anses vara viktiga för att uppnå en bra samverkan.³⁹

Först och främst är det viktigt att man klargör för hur den organisatoriska strukturen ser ut, de inblandade aktörerna måste veta vem som har rätt att fatta beslut och om vad. Detta för att det annars blir omöjligt för organisationerna att delegera beslutsfattande till de samverkande aktörerna vilket erbjuder dem handlingsutrymme.⁴⁰ Ytterligare så rekommenderas att det finns tydliga och specificerade mål kring vad man vill uppnå med samverkan och vilka regler som skall gälla samt vem som ska stå för vilka kostnader. Det är viktigt att dessa bitar klargörs redan innan man börjar samverka, för att ha så god chans som möjligt att uppnå en god samverkan.⁴¹

När det gäller samverkan som sker i offentlig verksamhet måste man också ta hänsyn till den politiska styrningen. Olika myndigheter har olika politiska uppdrag att verkställa. Dessa skillnader är viktiga att uppmärksamma.⁴²

Det anses även vara främjande om inblandade aktörer är engagerade i den samverkan som sker. Enligt Danermark och Kullberg finns det något som de kallar för inre faktorer, vilket är egenskaper

38 Lindberg s 34ff

39 Lindberg 2009 s 55

40 Lindberg 2009 s55

41 Danermark och Kullberg 1999 s 56

42 Lindberg 2009 s 56

hos personer som arbetar med samverkan. Dessa är avgörande för om man skall uppnå lyckad samverkan. Dessa faktorer innebär att personer som arbetar med samverkan måste vara personer som klarar av att arbeta i nätverk och de behöver ha en förmåga att bli accepterade av andra för sitt arbete. Viktigt är också att de bidrar med motivation, identitet och respekt.⁴³

Förtroende är en annan faktor som är främjande för samverkan, det är viktigt att bygga upp förtroende mellan aktörer inom samverkansarbetet. Det är också viktigt att visa respekt för andra medarbetares åsikter och kompetens.⁴⁴

Det finns faktorer som anses hämmande för lyckad samverkan. Enligt Danermark och Kullberg är vagt formulerade mål en svaghet för samverkan, då detta leder till att det blir svårt att bryta ner syftet vilket är nödvändigt för den praktiska verksamheten.⁴⁵ Det kan också finnas skillnader i hur de olika organisationerna tar sig an ett uppdrag. De kan ha olika arbetsuppgifter i uppdraget och det kan försvåra arbetet om de båda organisationerna har allt för olika organisatoriska språkbruk eller kulturer. Olika aktörer kan se på uppdraget eller problemet på olika sätt, vilket leder till en situation där det råder skilda synsätt.⁴⁶

En annan faktor som ofta tas upp som hämmande är avsaknad av förtroende. Om det inte finns tidigare relationer mellan de som nu skall arbeta tillsammans över organisatoriska gränser, måste ett förtroende byggas upp. Förtroendet behövs för att deltagarna skall kunna och våga dela information med varandra. Viktigt att komma ihåg är att förtroende byggs upp över tid vilket innebär att det måste finnas en långsiktighet i arbetet.⁴⁷

Olika lagmässig hänsyn kan vara en faktor som är hämmande. Danermark och Kullberg beskriver att Försäkringskassan är en organisation som ofta låter sig styras hårdare än andra organisationer av lagmässig hänsyn. De är inte lika individanpassade som exempelvis sjukvården.⁴⁸

43 Lindberg 2009 s 57

44 Lindberg 2009 s 58

45 Danermark och Kullberg 1999 s 54

46 Lindberg 2009 s 59f

47 Lindberg 2009 s 61

48 Danermark och Kullberg 1999 s 55

3.6 Formell eller informell samverkan

Formen för samverkan kan vara formell, då finns det en tydlig organisatorisk struktur. Är den däremot informell så innebär det att den saknar formella strukturer och processer. Om samverkan är formell har den en verksamhetsplan och en budget. En formell samverkan kan vara ett svar på de krav som ställts från omgivningen. Det är dock inte alltid den formella samverkan är den bästa. Ibland är den informella samverkan ett bättre alternativ. Det kan många gånger visa sig svårt att skapa formell samverkan, då denna kräver att man bildar strukturer och processer. Är detta inte möjligt på grund av att organisationernas syften och förutsättningar är allt för motsträviga kan den informella samverkan vara ett bättre alternativ, då aktörer har arbetsuppgifter som är beroende av andra aktörers uppgifter.⁴⁹

49 Lindberg 2009 s 53f

4 Presentation av empiri

4.1 Intervjuer med chefer

Här nedan följer en genomgång av de intervjuer vi har gjort med cheferna på de båda myndigheterna och deras syn på deras arbete kring samverkan.

I våra intervjuer med chefer på Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har vi suttit ner och fått ta del av deras syn på det samverkansarbete som de bedriver tillsammans. En del av denna samverkan sker kring arbetslivsinriktad rehabilitering och en del av denna rehabilitering är det som kallas för arbetslivsintroduktionen.

För att bättre förstå vad som är arbetslivsinriktad rehabilitering och vad som menas med detta så ställde vi frågan till våra respondenter. Respondenterna svarade mycket entydigt att det innebär att hjälpa människor att återgå i arbete. Vår ena respondent på Försäkringskassan Carina Österborg uttryckte sig på följande sätt om arbetslivsinriktad rehabilitering, ”*vi erbjuder rehabilitering till de personer som inte av egen kraft kan gå tillbaka till arbete*” hon menar att dessa personer har någon form av restarbetsförmåga men de kan inte gå tillbaka till sina gamla arbetsuppgifter. För att hitta rätt och kunna komma till ett arbete som passar personens nya förmåga, så behöver personen extra stöd och stöttning för att hitta rätt. Arbetsförmedlingen är då vår samarbetspartner.

En annan respondent från samma myndighet Andreas Pettersson håller med Carina Österborg och beskriver rehabiliteringen på följande sätt,

”Vi har uppdraget att föra tillbaka så många människor som möjligt till arbete. De flesta som är sjuka har kanske ingen möjlighet att göra det på egen hand och då ska vi samordna den biten och få tillbaka dem i arbete.”

För att få hjälp och stöttning att återgå i arbete så kommer personerna till Arbetsförmedlingen och får delta i något av deras rehabiliteringsinsatser. I Göteborg finns det ett särskilt kontor som arbetar

enbart med samverkan och det är här arbetet med arbetslivsinriktad rehabilitering sker. Vi träffade Beatrice Berglund som är chef för detta kontor. Hon instämmer med sina kollegor på Försäkringskassan och menar att arbetslivsinriktad rehabilitering innebär att *”hitta vägen tillbaka till arbete”*.

En del av vårt syfte är att ta reda på hur arbetet kring arbetslivsintroduktion mellan de två myndigheterna ser ut i praktiken. Denna information finns inte att ta del av skriftligt så vi lät respondenterna beskriva för oss hur detta arbete ser ut. Människor som deltar i arbetslivsintroduktionen är personer som har utförsäkrats från sjukförsäkringen och arbetet med arbetslivsintroduktionen börjar därför hos Försäkringskassan. Vi frågade våra respondenter på Försäkringskassan hur arbetet går till och de beskrev följande. Carina Österborg uttryckte sig på följande vis, *”Vi har en avdelning, de har inga andra arbetsuppgifter än att från kollegorna runt om i Göteborg ta emot ärenden som de har berett för att de ska gå över till arbetsförmedlingen”* Vår andra respondent Andras Pettersson är chef för den avdelning som Österborg beskrev här ovan och hans beskrivning av arbete löper på följande vis,

”Innan personen utförsäkras, får den hem information. Sedan tar vi kontakt med Arbetsförmedlingen, där har vi en sån enkel funktion att vi har en mailbrevlåda som vi bara mailar till och skriver, nu vill vi ha ett möte för att den här personen utförsäkras. Därefter kontaktar de oss och bokar in ett möte. Sen så kommer vi dit med personen, handgripligen, och därefter är det Arbetsförmedlingen som lämnar information, nu tar ju försäkringen slut då och allt vad det innebär”

Ovan har vi fått en redogörelse av hur arbetet går till hos Försäkringskassan och vi vänder oss till vår respondent på Arbetsförmedlingen för att få en beskrivning av hur arbetet går till hos dem. Beatrice Berglunds beskrev arbetsförloppet på följande sätt,

” I samverkan pratar man ofta om parallellkoppling, men arbetslivsintroduktionen liknas bättre med en seriekoppling, för först kommer Försäkringskassan in och sedan kommer Arbetsförmedlingen och sedan fortsätter man hos Arbetsförmedlingen eller går tillbaka till Försäkringskassan. Försäkringskassan äger inte ärendet under tiden personen är hos oss utan då är helt och hållet vårt uppdrag.”

Med ovanstående menar Berglund att myndigheterna samverkar vid avstämningsmötena som hålls i början och slutet av introduktionen men under själva introduktionen är det endast

Arbetsförmedlingen som arbetar med personen. Det sker under denna tid ingen egentlig samverkan. Andreas Pettersson nämner även han att samverkan har sett ut på detta sätt men han anser dock att de från Försäkringskassans sida börjat titta på hur de kan vara delaktiga under introduktionen.

"Vi är inne på att vi ska finnas till hands om personerna behöver komma tillbaka till oss och fråga saker, vad gjorde ni, och varför blev det så här och så. Där borde vi ha bättre rutiner på hur finns vi med under tiden, även om de inte har ersättning från oss längre så har vi ändå samordningsansvaret kvar. Det står lite diffust i vårt uppdrag att vi har samordningsansvar, även om dessa personer inte finns kvar i försäkringen. Det är oftast pengar som styr här. Har vi råd att skicka iväg våra handläggare på möten där vi inte egentligen är inblandade nu, jag tycker absolut att vi behöver vara med, för det här är ändå människor som vi bör jobba tillsammans med.

Beatrice Berglund instämmer i detta. Arbetsförmedlingen ser gärna att Försäkringskassan har kvar ett ansvar. *"Vi vill att försäkringskassan skall ha kvar ett ansvar och ha kvar en personlig handläggare även under tiden då de ingår i arbetslivsintroduktionen och inte släppa taget."* Det framgår av respondenterna att de är positiva till det samverkansarbete som pågår. De är nöjda med den utveckling de har haft. De poängterar dock att det är ett arbete i utveckling och de har hittat bra kontaktvägar och mötena som hålls fungerar bra. Under förra året gick mycket tid åt att ta hand om alla som utförsäkrades och på Arbetsförmedlingen fick de rekrytera mycket personal. Detta menar Berglund har lett till att fokus har legat på kundmötena och utveckling av rutiner har fått komma i andra hand. I år har de kommit ikapp sig och de har startat olika nätverk och arbetar med utveckling av samverkan.

Vi ställde ytterligare frågor om hur denna samverkan upplevs och vilka problem som kan finnas med samverkan. Respondenternas syn på vad som är samverkan och vad som menas med samverkan är relativt lika och samtliga ansåg att samverka handlar om att arbeta tillsammans mot ett gemensamt mål. Carina Österborg svarade att, *"Samverkan handlar om att kunna samarbeta så att vi kan uppnå mål"* och Beatrice Berglund är inne på samma spår och menar att *"samverkan är att jobba tillsammans mot ett gemensamt mål"*.

När vi frågade Andreas Pettersson liknar han samverkan med ett stuprör och menar att organisationen, dess lagar och rutiner, faller rätt ner i dessa stuprör, men problemet är att personer inte alltid passar i stupröret. Så enligt Pettersson kan man se på samverkan på följande sätt,

”samverkan handlar om att försöka brygga över och undvika att personer faller mellan de där stolarna som man pratar om. Försöka få systemen att fungera ihop fast det är helt olika system.”

Petterssons kollega Carina Österborg beskrev vidare att samverkan inom Försäkringskassan handlar om,

” Att vi med gemensamma krafter kan nå ett mål. När det gäller de sjukskrivna handlar det om att hitta en lösning för varje enskild individ. Sen behöver vi ibland samverka med mer övergripande mål t.ex. se till att så många som möjligt kommer in i arbetslivet.”

Vi funderade kring om synen på samverkan kanske skiljer sig mellan aktörerna och myndighetens officiella syn på samverkan och frågade respondenterna om detta. I frågan om vad det innebär att samverka kan man urskilja att respondenterna har en relativt lika syn på ämnet. De ansåg även att denna syn i stort delas av organisationen. Österborgs svar på frågan blev följande, *”Det är ganska självklart. Det måste genomsyra hela myndigheten. Uppdraget kommer till oss som en myndighet.”*

Efter att ha fått en bild av vad respondenterna och de myndigheter de företräder anser vara samverkan och hur de upplever samverkan ställer vi oss frågan. Hur anser aktörerna att den samverkan de är delaktiga fungerar i praktiken?

Våra tre respondenter var instämmande positiva till arbetet som förs mellan myndigheterna. De anser att den samverkan de har tillsammans är i ett utvecklande stadium som går i rätt riktning. Det finns på båda myndigheterna ett stöd uppifrån att de ska samverka och de känner att de finns en betoning på samverkan just nu. Hos Försäkringskassan har det skett en skiftning i fokus och länge har fokus legat på rätten till ersättning. Det senaste har man sett ett ökat fokus på samordningsbiten (i vilken samverkan kring arbetslivsintroduktionen tillhör). Andreas Pettersson menar att det för handläggarna det senaste året har inneburit att de varit tvungna att tänka om då handläggarna, *”mer sysslat med om personen har rätt till ersättning, än att försöka få tillbaka dem i arbete. Det är ganska olika förhållningssätt”*.

Att få samverkan att fungera tar tid. Det första året har handlat om att hitta fungerande rutiner, lära känna varandra, rekrytera personal osv. Carina Österborg berättar för oss att hon tycker, *”samverkan har utvecklats väldigt väl under det här sista året”* och att det *”finns ett oerhört engagemang från handläggarna”*. Pettersson instämmer att även han tycker att utvecklingen fungerar bra och han

beskrev sin syn på hur arbetet fungerar på följande sätt,

”Jag tycker det fungerar bra, det handlar ju om att man ska lära känna varandra och ha förståelse för varandra, har man inte det och inte är intresserad, då blir det ingen bra samverkan heller. Både jag och Beatrice är ju intresserade och vill att det ska fungera och vi träffar ju varandra ganska så ofta och jag tycker att vårt samarbete fungerar jätte bra”.

Att samverka är dock aldrig enkelt och det framgick av respondenterna att det var svårare att samverka i arbetslivsintroduktionen än i den övriga arbetslivsinriktade rehabiliteringen. I det samverkansarbete som de kallar handlingsplanssamverkan är det enklare att samverka då de har en väl utarbetad handlingsplan och Försäkringskassan äger fortfarande ärendet under tiden personen får stöd hos Arbetsförmedlingen. Då samverkar man parallellt och de har även längre tid på sig. Detta gör att arbetet blir svårare i introduktionen där de saknar en väl utvecklad handlingsplan och Försäkringskassan deltar inte i ärendet under tiden personen befinner sig hos Arbetsförmedlingen. Den samverkan som sker, sker vid avstämningsmöten, innan och efter. Så vi frågade respondenterna vad de ansåg vara problematiskt i samverkan kring arbetsintroduktionen.

Tid är en aspekt som tas upp som problematisk, Beatrice Berglund menar att detta är något de på Arbetsförmedlingen skulle vilja se utvecklas,

”Arbetsförmedlingen har framfört att vi anser att 3 månader är en alldeles för kort tid. För vad hinner vi göra för en person som kanske har haft ersättning länge och har varit borta från arbetsmarknaden i kanske 8 år? Speciellt när detta påverkar ens ekonomi så drastiskt som den gör för många. Detta är något som vi på Arbetsförmedlingen har framfört i ett antal rapporter.”

På Försäkringskassan pratade vi med Andreas Pettersson om vilka områden kring samverkan som kan upplevas som problematiska. Han tog upp ett område som alltid har gjort samverkan mellan de båda myndigheterna svår, de skilda styrsätten. Försäkringskassan är hårt lagstyrda medan Arbetsförmedlingen i stort styrs av förordningar. Han menar att detta leder till att deras syn på uppdraget skiljer sig åt. *”vi har väldigt olika syn på uppdragen eller har haft väldigt olika syn på uppdragen, vi är så styrda lagmässigt, så vi håller oss ofta väldigt hårt inom lagen medan på Förmedlingen där kan man lösa mycket mer individuellt”*

Det som beskrivs som problematiskt och i vissa lägen svårt från båda sidor är att man är olika organisationer. De styrs på olika sätt och de har olika lagar och regelverket att följa. I samverkan kring arbetslivsintroduktionen nämndes från båda myndigheterna, att begreppet arbetsförmåga är problematiskt. Beatrice Berglund förklarade det på följande sätt,

"Sen är det ju synsätt, det här med arbetsförmåga. Försäkringskassan har ett uppdrag att bedöma arbetsförmåga utifrån medicinskt underlag, medan vi på Arbetsförmedlingen jobbar med arbetsförmåga utifrån konkreta arbetsuppgifter. Vad klarar man av, vad klarar man inte av i arbetsuppgifterna?"

Med detta menar hon att de inte har samma uppfattning om vad som är arbetsförmåga. Även Carina Österborg tar upp begreppet och menar att detta är något myndigheterna inte är samstämmiga kring. *"Arbetsförmågebegreppet har vi inte samma uppfattningar om och det handlar inte om personers uppfattningar, utan myndigheterna har olika syn på arbetsförmåga."* De är relativt samstämmiga kring sina upplevelser kring samverkansarbetet och vad som är svårigheter. För att få en helhetsbild vill vi också höra om vad representanterna tycker är främjande för samverkan och vad de vill se för förbättringar i framtiden.

Det finns ett antal faktorer som våra respondenter tar upp som främjande. Beatrice Berglund menar att en vilja att samverka är viktigt. *"Finns en väldigt stark vilja att göra bra saker hos de allra flesta handläggare på våra myndigheter."* Detta är något som Andreas Pettersson instämmer i. Han menar att det är viktigt att det finns vilja och ett intresse hos cheferna för att det ska vara möjligt att nå lyckad samverkan. *"att ledningen är intresserad och att man känner att man uppifrån har mandat att jobba med samverkan. Det är väldigt tydligt idag, i bägge myndigheterna, tycker jag."*

En annan faktor som tas upp som viktig på bägge myndigheterna är att om man ska kunna arbeta bra tillsammans måste man känna varandra. För att nå detta menar Pettersson att avstånd är en viktig faktor,

"rent praktiskt är det avstånd som är viktigt att man finns nära varandra rent fysiskt för det är lättare att träffa varandra och lära känna varandra. Är det för stora avstånd så blir det alldeles för svårt att träffas. Jag tror att grunden till samverkan är att man känner varandra. Eller att man har respekt för varandra och det är lättare att få om man känner varandra."

Carina Österborg nämner målsättning som en faktor och hon menar att det är viktigt att man i samverkansarbeten har gemensamma målsättningar att arbeta kring.

”Ju mer gemensamma målsättningar vi får, ju bättre blir det. Det är väldigt personanknutet, och det är ju olika kulturer och olika myndigheter. Är uppdraget tydligt formulerade vad det är man ska samverka runt eller för, ju lättare blir det ju.

Vi ställde som avslutande fråga till respondenterna om det är något som de vill se utvecklas eller förbättras i samverkansarbetet framöver.

Beatrice Berglung berättar att Arbetsförmedlingen har två punkter som de vill se utvecklas framöver.

”Det som är konkret för oss är det här med att tidigarelägga vårt arbete och att skapa en kontinuitet, det är väl huvudmålen. Den andra delen är att skapa mötesplatser för handläggarna på Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen så man kan samarbeta”

Andreas Pettersson delar i stort denna syn med Beatrice och även han vill se ett större utbyte mellan handläggarna, *”Jag skulle gärna vilja se mer utbyte mellan handläggarna att skapa större förståelse dem emellan, därför har vi startat nu precis ett nätverk med handläggare från oss och från förmedlingen.”*

På Försäkringskassan pratar både Andreas Pettersson och Carina Österborg om att det pågår en hel del diskussioner. En möjlig framtidslösning skulle kunna vara att slå ihop vissa delar av verksamheterna till en myndighet. Detta tror ingen av dem dock vara lösningen. Pettersson tror istället på att man skulle kunna dela lokaler,

” Jag tror mer på att man ska utveckla samverkan kanske mer lokalsamverkan, att man samverkar och sitter i samma lokaler. Det tror jag är en framgångsfaktor, men det är ju svårt, att vi inte gör det idag är på grund av att det är för krångligt. Rent lagmässigt och administrativt är det krångligt, annars hade vi

nog suttit mycket mer ihop myndigheter emellan men vi har olika sekretessnivåer och annat sånt där som krånglar till det.”

Pettersson ser mycket positivt på att samverka, men han menar att det är svårt och det tar tid och det är det som gör framtiden osäker,

”Men jag tror att vi kommer få mer och mer tydliga uppdrag för samverkan, det min förhoppning men samtidigt så känns det som att eftersom det är så svårt och det tar sån tid så är det inte säkert att politikerna har tålamod att vänta på att det blir bra resultat av det, de kanske hellre styr om då och lägger över ansvaret på förmedlingen.”

Det är inte bara den formella samverkan som är viktig att prioritera framöver utan även den informella är viktig. Carina Österborg berättar följande,

”Att söka kontakten utan att det var formellt uttalat. Om du har ett engagemang för att finna lösningen måste man ibland söka dem utanför ditt eget rum. Handläggarna på Försäkringskassan sitter inte inne med massa kontakter med arbetsgivare och vi kan inte skicka ut folk i arbetslivet. Det är inte vårt uppdrag. Det finns en myndighet som har det uppdraget, vilket gör det naturligt att vi samverkar.

Båda myndigheterna är positivt inställda till den samverkan som sker, de känner att det finns ett stöd uppifrån till samverkan. Det arbete som sker kring arbetslivsintroduktionen är fortfarande i ett utvecklings stadium, men det finns engagemang och intresse från båda sidor att utveckla och förbättra samarbetet framöver.

4.2 Intervjuer med handläggare

Nedan följer en genomgång av de intervjuer vi har gjort med handläggare på de båda myndigheterna och deras syn på arbetet kring samverkan.

Genom att genomföra intervjuer med handläggare på Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har vi fått ta del av information och upplevelser som samverkan mellan de två myndigheterna bidrar till. Som vi nämnt tidigare finns två olika typer av samverkan, arbetslivsinriktad rehabilitering samt arbetslivsinstruktionen. Båda typerna finns representerade hos våra respondenter, två handläggare jobbar med arbetslivsinstruktionen och en jobbar med arbetsinriktad rehabilitering.

Intervjuerna med handläggarna inledes med några allmänna frågor där vi bland annat ville veta deras syn på att erbjuda sjukskrivna arbetslivsinriktad rehabilitering och vad man menar med det. De båda handläggarna på Arbetsförmedlingen, Lizbet Stenlund Gens och Ann-Louise Meijer, har en liknande uppfattning om arbetslivsinriktad rehabilitering syfte och funktion. Enligt Lizbet Stenlund Gens innebär det att, *”ge dem en möjlighet att komma tillbaka arbete i någon form”* Vi finner liknande svar i intervjun med Ann-Louise Meijer, där hon påpekar följande, *”prövar om folk är redo att gå ut i arbete, vad det klarar av, hur stor deras arbetsförmåga är och vad deras hinder är”*. Meijer menar att *”Det får man genom att få ut folk i prövning”*

Försäkringskassans handläggare Daniel Källström besvarar frågan på följande sätt,

”Arbetslivsinriktad rehabilitering är att den sjukskrivne ska få stöd att komma tillbaka i arbete, till skillnad från medicinsk rehabilitering som syftar till att bota sjukdom och återställa kroppsliga och psykiska funktioner i så hög grad som möjligt. Om den sjukskrivne har en arbetsgivare sker den arbetslivsinriktad rehabilitering i samverkan med arbetsgivaren eftersom det är arbetsgivaren som har det konkreta ansvaret för att realisera denna rehabilitering”.

Svaren vi får av handläggarna på denna fråga, stämmer väl överens med de svar vi får av deras

överordnande, oavsett vilken myndighet de tillhör.

Nästa fråga handlade om att vi ville veta på vilket sätt de arbetade med samverkan. Lizbet Stenlund Gens nämnde följande,

"Ann-Louise Meijer som ni talade med häromdagen, hon arbetar mer praktiskt med samverkan, då de personerna inom handlingsplanssamverkan fortfarande har ersättning från Försäkringskassan, medan i vårt fall är de utförsäkrade. Då tar vi ju över på något sätt, men ibland så har vi ändå lite kontakt i olika ärenden. Vi har ju inte riktigt den samverkan, men det kanske blir samverkan att hitta någon som hjälper oss att hitta en arbetsträningsplats eller samverka med vården, för rätt sak."

Daniel Källström svarar följande,

"Personligen arbetar jag med arbetsgivarinriktningen vilket innebär att jag arbetar med personer som är sjukskrivna hos några större arbetsgivare i Göteborg. Det innebär att jag har en regelbunden kontakt med arbetsgivaren, jag får då en förståelse för hur arbetsplatserna ser ut vilket gör mitt utredningsarbete lättare, och arbetsgivaren får samma kontaktpersoner på Försäkringskassan vilket snabbar på kontaktvägarna. Utöver detta har Försäkringskassan samverkan med tex Arbetsförmedlingen för att de som är arbetslösa ska få en arbetslivsinriktad rehabilitering"

Ordet samverkan är ett brett ord och kan betyda olika saker. Vi ställde därför frågan, vad betyder samverkan för dig? På så vis kan vi se om respondenterna har liknande syn på samverkan oavsett vilken myndighet man tillhör. Lizbets Stenlund Gens svar var följande, "generellt betyder samverkan att man samarbetar, vilket är något positivt". Ann-Louise Meijer beskrivning av samverkan var följande, "det betyder att vi ska jobba med varandra istället för mot varandra. Att vi ska hitta ett sätt att föra den som är försäkrad vidare i en utveckling mot arbetslivet." Daniel Källström bemöter samma fråga på följande sätt, "Att flera parter arbetar tillsammans för att uppnå ett gemensamt mål." Citaten påvisar att det finns en tydlig bild av hur man definierar samverkan.

En del av studiens syfte är att kartlägga vad myndigheterna anser är bra samverkan. Något som vi genom våra intervjuer med de olika cheferna nu anser oss ha kartlagt. Vi ville även ta del av handläggarnas åsikter angående samverkan och vad de anser är bra samverkan och därför ställdes

frågan, vad är bra samverkan enligt dig?

I intervjun med Lizbet Stenlund Gens yttrades följande, *"Att man inte har prestige, utan att man har det prestigelöst. Man sätter personens bästa i centrum. Oavsett om vi tar det ekonomiska beslutet eller om någon annan gör det. Det handlar om vad som blir bäst för personen."* Ann-Louise Meijer svar på samma fråga var följande, *"Det är framförallt när den ena vet vad den andra gör. Att vi har gemensamma mål och så att vi inte arbetar mot varandra."*

Daniel Källström anser precis som sina kollegor på Arbetsförmedlingen att det handlar om utbyte av information emellan de anställda samt att man arbetar tillsammans, *"att man är överens om hur man ska utbyta information, hur man ska arbeta och vad som är del- och slutmål samt att man under hela processen fullföljer detta utifrån de roller man har."*

Ovanstående svar påvisar att enligt dessa handläggare fortlöper ett bra samverkansarbete mellan de båda myndigheterna om man arbetar tillsammans med gemensamma mål och för de "sökandes" bästa.

Efter att fått reda på vad de anser är bra samverkan, ville vi få deras upplevelser och synpunkter kring samverkansprojektet mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, samt vad som fungerar bra och vad som fungerar mindre bra i samarbetet. Ann-Louise Meijer förklarade följande,

"Vi får ständigt arbeta för att utveckla våra metoder, få det att fungera. Det är två olika syner. Försäkringskassan är så otroligt strikt lagstadgad, de har ett regelverk som är så otroligt strikt som ska tolkas och det behöver det vara i och med att det är en försäkring. Arbetsförmedlingen har aldrig jobbat så strikt, vi är mycket friare i vårt arbetssätt och kanske har mer utrymme att se till den sökandes behov av att lyckas, och kan därför anpassa oss. Det är två skilda kulturer som ska mötas då. Det är klart att det tar ett tag innan man synkar ihop sig. Tycker ändå att det går bättre och bättre om jag ska vara riktigt rättvis. Ser dem som mina arbetskamrater. Personligen tycker jag att lagstifningen för Försäkringskassan är väldigt strikt och ibland försvårar arbetet. Önskar att den vore mer töjbar. Problemet är inte samverkan, utan redskapen. Vi har för lite redskap. Man önskar mer redskap."

Lizbet Stenlund Gens svarade, *"I stort sätt fungerar de bra. Det som fungerar mindre bra är när*

dem skall göra en bedömning, om vi initierar till ett avstämningsmöte så går dem väldigt mycket på det medicinska underlaget. Skulle gärna se att det vi skriver kanske kunde väga lite tyngre.”

Daniel Källström menade följande,

”I stort tycker jag det fungerar bra, framförallt eftersom Arbetsförmedlingen i Göteborg har samlat handläggningen kring alla de personer som går i introduktionen, på ett samverkanskontor. Det blir då lättare att ha kontaktvägar. Det som fungerar mindre bra är att det är olika perspektiv. Sjukförsäkringen är ju i grund och botten en inkomstbortfallsförsäkring. Man måste uppfylla kriterierna i försäkringen för att kunna få ersättning. Arbetslivsinstruktionen har man rätt att delta i utifrån enbart att man blivit ”utförsäkrad”. Då blir det lätt att man bara ”sitter av” tiden i introduktionsprogrammet.”

Efter att ha kartlagt synen på samverkan som handläggarna har, ställer vi frågan är det något som kan uppfattas som problematiskt i arbetet. Ann-Louise Meijer uttalar sig på följande sätt angående faktorer som hämmar samverkan,

”Tid, redskapen och regelverket. Kanske väldigt fyrkantigt att säga regelverket, men man har så olika kulturer. Om man säger så.... Sjukförsäkringen behöver ett sådant regelverk till sin natur, då påverkas även samverkansregelverket av det. Det kan jag tycka kan försvåra det.”

Lizbet beskrev de hämmande faktorerna på följande sätt, *”Det är nog det där att man pinkar ett revir. Det är inte mina grejer som är det viktiga utan vad som gäller för den sökande.”* Daniel Källström påpekade regelverket som en avgörande faktor som kan hämma samverkan, *”Om regelsystemen inte hänger ihop, många försäkrade kan ha svårt att ta till sig de insatser som finns då det kan vara väldigt skrämmande att man ska komma till Arbetsförmedlingen (framförallt om man har ett arbete).”*

Efter att vi har klargjort det som fungerar med samverkansprojektet mellan de två myndigheterna och pålyst det som fungerar bra och det som fungerar mindre bra, ville vi nu ställa frågan till våra respondenter om det finns specifika faktorer som främjar samverkan. Handläggarnas åsikter angående faktorer som främjar samverkan är väsentlig för vår studie, då en av våra frågeställningar

är i förenklad form, vad som främjar bra samverkan? Vad upplever de som främjande för samverkan?

Lizbet Stenlund Gens menar att det finns faktorer som främjar samverkan, då hon nämnde följande i vår intervju,

”Ja, bara detta med att man träffas mycket och lär känna varandra. Att man får informella vägar, inte för att man ska kringgå regler, utan att man lär känna varandra och vet förutsättningarna för ens jobb. Att man lär känna varandra, får ett ansikte och en förståelse för varandras jobb.”

Ann-Louise Meijer synpunkt är följande, *”Det är bestämt att vi ska samverka och därför samverkar vi. Vi arbetar utifrån en samverkansprocess för oss och med gemensamma sätt och rutiner som ska fungera. Gemenskapen och rutiner främjar samverkan.”* Daniel Källström menade, *”att man är villig att samverka och är öppen för varandras roller, att det finns resurser för det.”*

I denna fråga kan man tyda olika syn på vad som främjar samverkan. Lizbet Stenlund Gens pekar på att kommunikation och vetskapen om varandra och deras arbete gynnar samverkan. Ann-Louise Meijer tror även hon på gemenskap, men poängterar att även riktlinjer de får är viktiga att följa. *”Det är bestämt att vi ska samverka och därför samverkar vi.”* *”Om det finns klara direktiv kan det främja samverkan.”*

Vår avslutande fråga handlade om framtiden och deras sätt att arbeta med samverkan. Vad skulle de vilja förbättra? I denna fråga skiljer det sig relativt mycket om man jämför handläggare och chefer, då handläggaren oftast tänker på sitt egna och sina sökandes bästa, medan cheferna sätter myndighetens och de sökandes bästa i första hand.

I denna fråga nämner Lizbet Stenlund Gens, det hennes chef Beatrice Berglund nämnde i vår intervju med henne, att hon önskade att Arbetsförmedlingen kunde komma in i ett ärende i ett tidigare skede för att på bästa sätt kunna hjälpa den sökande. Detta är en sak hon skulle vilja förändra och ha med i arbetet i framtiden. Ann-Louise Meijer nämner följande, *”Färre sökande per handläggare och mer tid i samverkan. Mitt fokus är på mina sökande och inte på samverkan.”*

Det Meijer försöker belysa är att fler handläggare eller färre sökande leder till ett bättre arbete. Då kan man lägga ner mer tid och kraft per sökande, vilket kan leda till bättre resultat. Till skillnad från cheferna lägger inte Meijer lika stort fokus på samverkan, utan vill helst fokusera på hennes "sökande".

Daniel Källström tror på arbetslivsintroduktionen men menar att vissa bitar behöver möjligtvis ses över. *"Jag tror i grund och botten att arbetslivsintroduktionen är bra, men man behöver kanske se över hur de olika systemen hänger ihop."*

5 Diskussion

Vi har nu redovisat all våra data och kommer ägna följande del åt att kritiskt granska och jämföra våra respondenters syn på samverkansarbetet med arbetslivsintroduktionen och tolka analysresultat med hjälp av den teoretiska referensramen. Syftet med uppsatsen har varit att beskriva och ta reda på hur Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen samverkar i praktiken kring arbetslivsintroduktionen, samt att kartlägga myndigheternas uppfattning kring ”bra” samverkan.

För att genomföra studien använde vi fyra frågeställningar för att kartlägga hur arbetet ser ut i praktiken samt hur representanter upplever samverkan.

Vår första forskningsfråga handlade om hur samverkansarbetet ser ut i praktiken. För att förstå hur arbetet ser ut ansåg vi det viktigt att också ta reda på vad som orsakat samverkan och få respondenternas syn på detta. Orsaker är alltid viktiga då dessa påverkar hur aktörerna, i det här fallet tjänstemännen, genomför arbetet. För att ett arbete skall lyckas och bli framgångsrikt krävs det ett visst engagemang från de som skall utföra det praktiska samverkansarbetet. I det här fallet är det regeringens vision att få allt fler människor i arbete som ligger bakom. Detta har inneburit att det är regeringen som gett myndigheterna i uppgift att utveckla samverkan kring arbetslivsintroduktionen. Samverkansarbetet är klart initierat uppifrån och kan liknas vid det som Lindberg beskriver som ”top-down” perspektiv.⁵⁰ Det finns ett medvetet val att myndigheterna skall samverka, de har genom lagstiftning fått ett gemensamt samordningsansvar. Detta är något som Andreas Pettersson tror är en viktig anledning till att det nu finns ett engagemang kring att arbeta med samverka och att få arbetet att fungera. Han tror att samverkan mellan myndigheterna är svårt att genomföra om inte cheferna vill samverka. Nu kommer initiativet till samverkan ovanifrån och det har lett till att man pratar samverkan uppifrån och ner inom de båda myndigheterna.

Vi ställde frågan hur samverkansarbetet ser ut i praktiken till såväl cheferna som handläggarna, för att på så vis få en så bra bild som möjligt av hur arbetet går till. Så blev dock inte fallet då det endast var chefernas version som utförligt beskrev samverkansarbete. Cheferna var mycket detaljerade i sin redogörelse medan handläggarna endast beskrev sitt egna arbetssätt, inte hela

⁵⁰ Lindberg 2009 s 34

arbetsförloppet. På grund av detta är det bara chefernas svar som besvarar vår forskningsfråga och känns relevant för vår studie.

Av intervjuerna med cheferna fick vi fram att förloppet ser ut på följande sätt. Samverkan kring arbetslivsintroduktionen börjar hos Försäkringskassan. När personens dagar i sjukförsäkringen går mot sitt slut, erbjuds de möjligheten att delta i arbetslivsintroduktionen. Försäkringskassan skickar då hem skriftlig information om kommande händelseförlopp. Därefter bokas det in ett möte, där den sökande tillsammans med representanter från de båda myndigheterna övergår till arbetsintroduktionen. Introduktionen varar i tre månader och under denna tid är det Arbetsförmedlingen som ansvarar för den sökande. Efter tre månader sker ett nytt avstämningsmöte mellan parterna där den sökandes framtid diskuteras.

Det framgår av respondenterna, både cheferna och handläggarna att det sker lite samverkan under introduktionen. Den samverkan som äger rum sker i början och i slutet i form av avstämningsmöten. Handläggaren Lizbet Stenlund Gens beskrev att de vid vissa tillfällen tar kontakt med Försäkringskassan om de har några frågor, men utöver det sker ingen samverkan. Handläggarna efterfrågar mer utbyten i dessa ärenden. De skulle gärna se att de kan arbeta tillsammans kring personerna i större utsträckning. Vi fann att detta även var något som cheferna efterlyste. De skulle vilja se ett utökat informationsbyte mellan handläggarna under introduktionen. Andreas Pettersson nämner att Försäkringskassan skulle vilja hitta sätt så att de kan vara kvar under introduktionen. Anledningen till att de inte är det idag beror på pengar och att dessa personer idag inte omfattas av försäkringen. Detta tyder på att den samverkan som sker mellan myndigheterna är formell då den kontakt som sker mellan myndigheterna är tydligt organiserad i form av avstämningsmöten. Det sker i dagsläget mycket lite spontan kontakt dessa emellan som kan liknas vid en informell samverkan som sker utan formella strukturer eller processer.⁵¹

Vi anser att vi från våra intervjuer har fått en bra bild av hur arbetet ser ut i praktiken, vilket var en del av vårt syfte att ta reda på. Tyvärr blev bilden av händelseförloppet lite ensidig då det endast var chefernas svar som redovisade en helhetsbild av händelseförloppet. Detta kan vara förståeligt, då chefernas i sitt arbete utgår mer från organisationen i stort, medan handläggarna utgår från sina arbetsuppgifter och sitt eget arbete. Överlag ansåg vi att cheferna syn på samverkan utgick från ett

51 Lindberg 2009 s 53

organisatoriskt perspektiv, medan handläggarna utgår överlag mer från ett individperspektiv. Vi ville i vår studie kartlägga hur arbetet går till från början till slut. Att handläggare inte kan redogöra för detta kan bero på att de endast är en del av kedjan vilket kan göra det svårt att utgå från en helhetsbild. I efterhand anser vi oss nöjda och att vi funnit ett godtagbart svar på vår fråga.

När vi hade fått klart för oss hur arbetet ser ut i praktiken, lät vi respondenterna redovisa sin syn på samverkan. Vi undrar hur de ser på samverkan och arbetet med samverkan. I vår referensram nämndes att det inom forskningen råder oenighet kring hur man definierar samverkan. Så relevant för studien blir att ta reda på hur representanter för de båda myndigheterna definierar samverkan och hur de ser på den samverkan som råder kring arbetslivsintroduktion.

En sammanfattning av respondenternas beskrivning av samverkan kan kortfattat beskrivas på följande sätt, att med gemensamma krafter nå ett mål, samt få två system att fungera tillsammans för att tillgodose den enskildas behov på bästa sätt. Här finner vi att chefernas och handläggarnas syn är samstämmiga. De är överens om att samverka innebär att man arbetar tillsammans för att nå ett specifikt mål. De talar kring samverkan främst som något medvetet och formellt. De samarbetar kring ett bestämt ämne eller för att nå ett specifikt mål. I arbetet kring arbetslivsintroduktion är de alla överens om att de samverkar för att brygga över två system och underlätta övergången för den enskilde från en myndighet till den andra och på så vis få tillbaka människor i arbete. Arbetet är formellt och styrs uppifrån och ner.

Analysen av data visar på att man kan relatera respondenternas syn på samverkan till den definition som Danermark formulerat. Han beskrev samverkan på följande vis, "*Man integrerar alltid om något i ett specifikt syfte*". Av respondenternas beskrivningar av samverkan kring arbetslivsintroduktionen kan liknelser dras till Danermarks definition. Detta betyder dock inte att denna definition passar in på all samverkan som förs i myndigheterna eller dem emellan. Detta är en beskrivning av hur man ser på samverkan kring arbetslivsintroduktionen på just de här kontoren i Göteborg. Det är inte säkert att denna definition passar in på andra områden eller på andra platser. Som Carina Österborg tar upp kan samverkan också ske informellt och även den är viktig. Det sker dock inte i någon stor utsträckning informella utbyten kring arbetslivsintroduktionen, kontakten sker via formella kontaktvägar.

Det framgår av såväl forskningen som av vår empiriska studie att samverka är problematiskt och många gånger svårt. Vi frågade våra respondenter vad de ansåg vara speciellt svårt eller problematiskt i deras arbete.

På Arbetsförmedlingen tog respondenterna upp tiden som en problematisk faktor. De anser att tiden för introduktionen är kort, tre månader är kort tid att arbeta tillsammans med en person, speciellt med tanke på att de som deltar ofta varit sjukskrivna i ett flertal år. De skulle gärna se att de fick komma in tidigare i arbetet för att på så vis få möjlighet att träffa personerna innan de utförsäkras. Många gånger när personerna kommer till Arbetsförmedlingen för att delta i introduktionen är de osäkra på vad detta innebär och känner stor osäkerhet inför framtiden. Inledningen på introduktionen blir därför främst informativ och går ut på att lugna den enskilde. Kan informationen ske vid ett tidigare skede tror man på Arbetsförmedlingen att övergången skulle bli enklare för den enskilde. Detta är något som Arbetsförmedlingen aktivt driver och försöker finna en lösning på. De vill se en ändring i uppdraget som ger dem större möjligheter att samverka tillsammans med Försäkringskassan i ett tidigare skede.

På Försäkringskassan förklarar man att de sökande redan idag får information i god tid om övergången och arbetslivsintroduktionen. De poängterar dock att det är den enskildes ansvar att ta till sig av informationen som ges.

Båda myndigheterna är överens om att problematiken ligger i att det rör sig om personer som är sjuka och på grund av detta kan de i vissa fall vara svårt för den enskilde att ta till sig av informationen som ges. Utförsäkringen och övergången till Arbetsförmedlingen kan många gånger upplevas som drastisk för individen, det handlar inte bara om att de flyttas från en myndighet till en annan utan deras ekonomi påverkas många gånger negativt av utförsäkringen. Kommer Arbetsförmedlingen in i ärendet tidigare kan övergången förbättras för den enskilde samtidigt som tiden bättre kan utnyttjas i introduktionen till dess ändamål, nämligen vägledning och stöttning tillbaka till arbete.

En annan faktor som togs upp som problematisk från alla respondenter, är att de båda myndigheterna har olika lagar och förordningar samt olika syn på uppdragen. Försäkringskassan är

mer styrda lagmässigt och har inte samma handlingsutrymme som Arbetsförmedlingen att göra individuella bedömningar. En handläggare från Arbetsförmedlingen beskriver en önskan om att Försäkringskassan inte enbart gjorde sina bedömningar på det medicinska underlag utan också kunde ta hänsyn till det som Arbetsförmedlingen skriver. Hos Försäkringskassan har man förståelse för att det kan skapa frustration men det är inte möjligt att ha en sjukförsäkring utan strikta lagar. Deras uppdrag är i grunden väldigt olika vilket leder till en annan problematik, skillnader i synsätt. De båda myndigheterna har inte samma synsätt på exempelvis begreppet arbetsförmåga. Vilket i olika situationer kan försvårar arbetet.

Vi finner att de båda myndigheterna är relativt överens om vad som är de problematiska områdena och vad som kan upplevas frustrerande eller svårt för den andra parten. Handläggare och chefer är inne på samma spår när de pratar problem. Vi finner att det finns insikt från bägge sidor kring vilka olikheter som försvårar arbetet.

De faktorer som tas upp av respondenterna som problematiska kan jämföras med de som i forskning kring samverkan tas upp som hämmande. Danermark och Kullberg beskriver i sin bok om samverkan att det kan uppfattas som problematiskt att Försäkringskassan i allt högre grad än sjukvården styrs av lagar. De har inte samma möjligheter att göra individanpassade bedömningar.⁵² Detta tyder på att det är allmänt problem när det gäller samverkan mellan organisationerna och inte bara rör arbetslivsintroduktionen. Olika myndigheter har olika utrymme att göra individuella bedömningar. Vi tror att detta är en problematisk faktor i många situationer som innefattar samverkan över myndighetsgränser. Det känns oundvikligt då olika myndigheter är styrda av olika lagar och lagen är många gånger inte är särskilt tójbar. Tyvärr är det ett problem som kan vara svårt att finna en bra lösning på.

Vi finner att forskning om samverkan kan användas för att påvisa vilka allmänna aspekter som är viktiga att ta hänsyn till när man arbetar med samverkan. Vi fann vissa bitar mer användbara än andra och fann att forskning kring hämmande faktorer kan relateras till de resultat som vi fått fram.

Så vad fungerar bra i arbetet, samverkan kring arbetslivsintroduktionen? Vad upplevdes främja samverkansarbetet mellan myndigheterna? Vi frågade handläggarna om vad de anser vara bra

⁵² Danermark och Kullberg 1999 s 55

samverkan och de svarade att bra samverkan är när man arbetar tillsammans för att uppnå det bästa möjliga för individen. Så hur når man en bra samverkan?

Respondenterna nämnde en del gemensamma främjande faktorer. De tog framförallt upp att de tyckte att det är viktigt att man lär känna varandra. De ansåg det lättare att arbeta tillsammans med personer man känner. Detta var enligt respondenterna en viktig faktor för ett lyckat samverkansarbete. Andreas Pettersson nämnde även att respekt är en viktig faktor och att det är lättare att respektera varandra om man känner varandra. Denna syn delades av handläggarna, de tyckte också det var viktigt att man visar respekt för varandras roller och kompetens. Rent praktiskt är det bra om man befinner sig nära varandra i geografiskt avstånd, då det underlättar när man skall skapa en gemenskap.

I forskningen fann vi att man kan hitta vissa främjande faktorer som kan relateras till den studie vi har genomfört. Det ansågs viktigt för samverkan att man har förtroende för varandra och att det är viktigt för att man skall kunna utbyta information med varandra. Detta finner man genom att man lär känna varandra vilket i sin tur tar tid.⁵³ En annan främjande faktor som nämndes är respekt, det är viktigt att man visar respekt för varandras åsikter och kompetens, något som poängterades av handläggarna.⁵⁴

En annan faktor som tas upp under intervjuerna, är att de som arbetar med samverkan också finner ett intresse i att samverka. Andreas Pettersson ansåg att det var viktigt att cheferna och ledningen var intresserade av samverkan. Handläggarna behöver stöd ovanifrån för att de skall kunna och vilja samverka. För att de skall få det stödet måste cheferna vara intresserade. Cheferna poängterade att det finns en stark vilja hos handläggarna och att de är engagerade. Det räcker inte med att endast en part är intresserad och engagerad. Handläggarna poängterar att det underlättar om det finns klara direktiv om att de skall samverka, samt riktlinjer för hur arbetet skall gå till. Lindberg beskriver att det är avgörande att man klargör för inblandade aktörer hur de organisatoriska förutsättningarna ser ut. Det är viktigt att veta vem som bestämmer och hur handlingsutrymmet ser ut.⁵⁵ Det är även viktigt att det finns tydliga och specificerade mål.⁵⁶

53 Danermark och Kullberg 1999 s 61

54 Danermark och Kullberg 1999 s 57f

55 Lindberg 2009 s 55

56 Danermark och Kullberg 1999 s 56

Något som är knutet till ovanstående är målsättning, en annan faktor som togs upp av våra respondenter. De ansåg det viktigt att det fanns mål för arbetet som man bedriver tillsammans. Detta är något vi även fann och som betonas i forskningen om samverkan. Det tas upp som en faktor som går att finna i alla lyckade samverkansarbeten. Det är alltså viktigt att det råder klarhet kring vilka mål som gäller för uppdraget.⁵⁷

Vi finner alltså att hämmande och främjande faktorer som tas upp i den samverkanslitteratur som vi har kartlagt går i stort att även relatera till den samverkan vi har undersökt kring arbetslivsintroduktionen. Det visar på att även om det inte finns en modell för hur samverkan bör gå till så finns det generella faktorer som är främjande eller hämmande för arbeten som sker över organisatoriska gränser.

Som avslutande frågan för vår undersökning ställde vi frågan till våra respondenter, vad de anser kan förbättras eller utvecklas framöver.

Respondenterna från Arbetsförmedlingen svarade entydigt att de framöver skulle vilja komma in i arbetet tidigare. De vill få möjligheten att träffa personerna innan de utförsäkras. Många som utförsäkras vet inte hur deras framtid ser ut. Ekonomin förändras och de upplever övergången som osäker och i vissa fall drastisk. Arbetsförmedlingen vill få möjlighet att informera bättre om framtiden och på så vis undvika att allt för mycket tid från introduktionen går åt till att informera och lugna.

När vi frågade handläggarna är deras fokus inte lika inriktat på samverkan och vad som kan förbättras med samverkan. De är mer fokuserade på individen. Ann-Louise Meijer belyser att hon gärna ser färre sökande per handläggare för att på så vis kunna ägna mer tid åt individen. Vi får inte så många konkreta förslag på hur handläggarna skulle vilja förbättra arbetet. Daniel Källström nämner att vissa bitar skulle kunna ses över men inte på vilket sätt.

Cheferna är lite mer konkreta i sina svar, de vill se större utbyte av information mellan handläggarna och de har precis startat ett nätverk för detta syfte. Andreas Pettersson skulle gärna se

⁵⁷ Danermark och Kullberg 1999 s 56

att man i större utsträckning satt i gemensamma lokaler och på så vis kan man ta raster tillsammans som ytterligare stärka gemenskapen. Pettersson tillsammans med sina chefskollegor tror på en fortsatt samverkan mellan myndigheterna. Carina Österborg påpekar att även den informella samverkan är viktig att prioritera och lyfta fram att många av handläggare sitter inne på mycket information som de kan dela med sig av till andra. Det är naturligt att hjälpa till om man kan. Samverkan är naturligt menar hon.

Efter vår studie kan vi konstatera att vi hade kunnat genomföra vissa delar på ett annorlunda sätt. I början av vår studie, när kontakten med myndigheterna togs, var vi ovetande om att samverkan mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen var uppdelat i två olika samverkansprojekt, arbetslivsintroduktionen och handlingsplanssamverkan. Denna information presenterades för oss vid första intervjutillfället, då de flesta intervjuer redan var bokade. Resultatet av detta blev att syftet och frågeställningarna fick genomgå en vis revidering, för att kunna anpassas efter den nyfunna informationen.

Av de respondenter vi hade valt att intervjua var samtliga delaktiga i de samverkansprojekt som finns mellan myndigheterna. Fem av sex respondenter var högst involverade i det specifika samverkansprojektet, arbetslivsintroduktionen. Endast en respondent kunde inte uttala sig om de frågor vi tänkt ställa angående arbetslivsintroduktionen, då personen i fråga arbetade inom handlingsplanssamverkan. Denna information tilldelades författarna vid intervjutillfället och därför beslutade vi oss i samråd med respondenten att slutföra intervjun. Detta eftersom respondenten arbetade i ett samverkansarbete mellan de aktuella myndigheterna och enligt oss kunde intervjun med respondenten fortfarande bistå med värdefull information för vår studie.

I efterhand är vi nöjda med de val vi gjort och vi anser vårt resultat vara tillräckligt. Hade vi blivit tilldelade den information som vi besitter i dagsläget hade vi försökt enbart använt oss av respondenter som arbetar i arbetslivsintroduktionen. Detta hade resulterat i att studien hade haft en högre validitet. Då det endast gällde en handläggare och denne arbetade med handlingsplanssamverkan som sker mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan anser vi ändå att valet var motiverat att behålla henne i vår studie.

Vi anser även att vi genomfört en utförlig datainsamling, men även där kan vi finna förbättringsområden. Vi genomförde en grundlig informationssökning med hjälp av både internet och bibliotek. Vi bokade en bibliotekarie för att få hjälp med informationssökning inför vår studie. Att vid ett tidigare skede förstå vikten av olika referenser och inte endast koncentrera sig på ett fåtal bra böcker är något vi tar med oss som lärdom från denna uppsats. Ett flertal av de referenser vi valt förekommer i flera olika studier och texter angående samverkan. De har gett oss värdefull information och en grund för att förstå samverkan. Litteraturen om samverkan har även bidragit med redskap för att bättre kunna analysera och förstå vårt empiriska material. I efterhand anser vi oss nöjda med vår referenslista, samtidigt som vi ej hade motsatt oss ytterligare studier eller referenser.

6 Slutsatser

I vår studie finner vi att samverkansarbetet mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen är ett pågående arbete som befinner sig i ständig utveckling. Studien visar att det samverkansarbete som pågår mellan de två myndigheterna är initierat från regeringen. Deras vision och myndigheternas engagemang genomsyrar hela arbetsprocessen, det finns ett utbrett stöd för samverkan i hela organisationen, från högsta ledning och neråt (top-down). Detta är något som främjar samverkan och är en av anledningarna till det fungerade samarbetet mellan de två myndigheterna.

Studien visar på att det finns en samstämmig syn på samverkan, oavsett myndighet eller position inom myndigheterna. Vi finner att de båda organisationerna är väl medvetna om de problematiska faktorerna med samverkan och dess inverkan. De är dock måna om att få samverkansarbetet att fungera. Framtiden för samverkan ser ljus ut då de båda myndigheterna har funnit ett fungerande sätt att samverka på och är positivt inställda till arbetet. Enligt utsagor från respondenterna finns det även en framtida tro på att samverkan är ett verktyg för att samarbeta över gränserna.

Genom vår studie har vi undersökt de valda myndigheterna och deras syn på samverkan. Vi anser att det i framtiden kan behövas fler studier om samverkans betydelse för organisationer. Framtida forskning kan förutom att belysa samverkans betydelse även upplysa om samverkans bundenhet till tid. Samverkan behöver tid för att det skall kunna ge resultat. Fler studier inom detta område kan

resultera i att få till exempel politiker att ge detta samarbete tid och låta det utvecklas. Det kan leda till förbättrad samverkan mellan de två myndigheterna, som i sin tur kan leda till en förenklad och förbättrad situation för de som är beroende av detta samarbete, det vill säga de "sökande".

Referenslista

Alvesson, Mats och Sköldberg, Kaj Tolkning och reflektion, Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod, Studentlitteratur, Danmark, 2008.

Bryman, Alan, Samhällsvetenskapliga metoder, Liber ekonomi, Malmö, 2002.

Backman, Jarl, Rapporter och uppsatser, Studentlitteratur, Danmark, 2008.

Berth Danermark och Christian Kullberg, Samverkan; välfärdsstatens nya arbetsform, Studentlitteratur, 1999.

Fridolf, Marie, Samordning- Nya möjligheter inom välfärdsområdet, En skrift om samordning utifrån ett individperspektiv mellan arbetsförmedling, försäkringskassa, kommun och landsting, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, 2004

Gerner, Ulla, "De sjukskrivna i rehabiliteringsprocessen – hinder och möjligheter"
Rapport i socialt arbete nr 113 – 2005

Knight, Teri, Smith, Judith and Cropper, Stephen, *Developing sustainable collaboration: learning from theory and practice*, Primary Health Care Research and Development 2001; 2: 139–148

Lindberg, Kajsa, Samverkan, Liber, 2009.

Lindqvist Rafael, Organisation och välfärdsstat, Studentlitteratur, 1998.

McMurray, Robert and Cheater, Francine, Partnerships for health: expanding the public health nursing role within PCTs, *Primary Health Care Research and Development* 2003; 4: 57–68

Merriam, Sharan B, *Fallstudien som forskningsmetod*, Studentlitteratur, Lund, 1994

Prop 2007/08:136 s 44

Prop. 2009/10:45 s 23

Sobis Iwona and de Vries, Michiel S. (2010) *Restoring professionalism: What can public administration learn from theories on inter-organizational behavior?*

Socialstyrelsen, *samverkan i rehabilitering, -en vägledning*, 2008 s 30

Williams, Michele, *Building genuine trust through interpersonal emotion management: A threat regulation model of trust and collaboration across boundaries*, *Academy of Management Review* 2007, Vol. 32, No. 2, 595–621.

Yin, Robert K, *Fallstudier: design och genomförande*, Liber, 2006.

Internet

Regeringens hemsida,

<http://www.regeringen.se/sb/d/1950/a/94142>, avläst 2011-04-14, kl 09.08

<http://www.regeringen.se/sb/d/1950/a/148112>, avläst 2011-04-14, kl 13.37.

Försäkringskassans hemsida,

<http://www.forsakringskassan.se/privatpers/sjuk/arbetsformaga>, avläst 2011-04-14, 10.35

http://www.forsakringskassan.se/privatpers/sjuk/sjuk_lange_sa/om_sjukersattning, avläst 2011-04-17, kl 09.56.

Intervjuer

Intervju med Beatrice Berglund, Arbetsförmedlingen, 2011-04-28

Intervju med Carina Österborg, Försäkringskassan, 2011-04-29

Intervju med Andreas Pettersson, Försäkringskassan, 2011-05-03

Intervju med Ann-Louise Meijer, Arbetsförmedlingen, 2011-05-03

Intervju med Lizbet Stenlund Gens, Arbetsförmedlingen, 2011-05-06

Intervju med Daniel Källström, Försäkringskassan, 2011-05-16

Bilagor

Intervjuguide 1, chefer

Allmänt

1. Berätta om dig själv, vem, ålder, hur har du hamnat i branschen, hur länge inom branschen, liknande erfarenheter etc?
2. Vad menas med sjukförsäkring?
3. Vad menas med att erbjuda arbetslösa sjukskrivna arbetslivsinriktad rehabilitering?

Samverkan

4. Vad betyder samverkan för dig?
5. Vad är myndighetens uppfattning kring samverkan? Vad är enligt er en bra samverkan?
6. Vad betyder det att samverka?
7. På vilket sätt arbetar ni med samverkan?
8. Hur ser ert samverkansprojekt ut med Arbetsförmedlingen?
9. Beskriv visionen med rehabiliteringskedjan?
10. Hur hanterar ni/bearbetar ni regeringens proposition 2007/08:136, där Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har i uppdrag att utöka samverkan för arbetslivsinriktad?
11. Finns det/Fanns det andra sätt att bearbeta denna utformning?
12. Regeringen efterlyser i en senare proposition 2009/10:45 att det behövs en tydligare samverkan mellan myndigheterna, då man vill förenkla de utförsäkrades övergång till arbetsförmedlingen. På vilket sätt har ni arbetat för att förenkla övergången? Har ni efter denna proposition nu en tydligare samverkan mellan myndigheterna?
3. Hur upplever du att samverkansprojektet mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen fungerar?
14. Hur omsätts visionen om samverkan i praktiken?
15. Hur upplever ni den samverkan ni er delaktiga i?
16. Finns det faktorer som främjar samverkan?
17. Finns det faktorer som hämmar samverkan?

Organisation

Hur ser ni på framtiden och ert arbete kring ert sätt att arbeta med samverkan, finns det något ni skulle vilja förändra?

Handlingsplan

Arbetsätt

Påverkar handlingsplanen ert sätt att arbeta?

Tips om de tycker vi ska tala med någon mer?

Övrigt?

Intervjuguide 2, handläggare

Allmänt

1. Berätta om dig själv, vem är du, hur har du hamnat i branschen, hur länge inom branschen, liknande erfarenheter etc?
2. Vad menas med sjukförsäkring?
3. Vad menas med att erbjuda sjukskrivna arbetslivsinriktad rehabilitering?

Samverkan

4. Vad betyder samverkan för dig?
5. Vad är enligt er *en bra* samverkan?
6. Vad betyder det *att* samverka?
7. På vilket sätt arbetar ni med samverkan?
8. Beskriv visionen med rehabiliteringskedjan?
9. Regeringen initierade att myndigheterna skulle samverka kring arbetslivsintroduktion och gav myndigheterna i uppdrag att hitta processer för hur denna samverkan ska gå till praktiskt. Hur har den statliga visionen om samverkan omsatts till praktiken? (Beskriv hur ni samverkar)
10. Hur upplever du att samverkansprojektet mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen fungerar? Vad fungerar bra, vad fungerar mindre bra?
11. Hur upplever ni den samverkan ni er delaktiga i?
12. Finns det faktorer som främjar samverkan?
13. Finns det faktorer som hämmar samverkan?

Organisation

Hur ser ni på framtiden och ert arbete kring ert sätt att arbeta med samverkan, finns det något ni skulle vilja förändra?