

11.1 Tillit och professionell samverkan i elevhälsan – en fallstudie av Falu kommun

Johan Hansson

Ek dr vid Uppsala universitet

Institutet för Personal- och företagsutveckling (IPF)

Sammanfattning

Under 2017 påbörjade Falu kommun och Landstinget Dalarna ett utvecklingsarbete kring tidiga och samordnade insatser för barn med särskilt behov av stöd. Arbetet är inte att betrakta som ett avgränsat försöksprojekt utan snarare som inledande steg i ett långsiktigt förändringsarbete med ambitionen att skapa nya former för fördjupad samverkan över professionsgränser, över huvudmannagränser, och över gränser mellan olika förvaltningar i kommunen. I det följande beskrivs bakgrund, genomförda och planerade insatser inom ramen för utvecklingsarbetet. En elementär utgångspunkt för studien är att vid genomgripande förändringar kommer frågor om syfte, mål och genomförande att tolkas och utmanas på olika sätt av berörda aktörer. En viktig framgångsfaktor i arbetet är förmågan hos gruppen att ta tillvara den kunskap som finns hos individer på ett sätt som höjer kunskapsnivån och skapar engagemang och motivation i gruppen. Med hjälp av begreppet *kunskapsintegration* och exempel från utvecklingsarbetet i Falun beskrivs och diskuteras hur en sådan process kan se ut och hur den kan införlivas inom ramen för en tillitsbaserad organisationskultur.

Tack

Tack till alla chefer och medarbetare i Falu kommun och Landstinget Dalarna som på olika sätt är engagerade i utvecklingsarbetet i olika arbetsgrupper och styrgrupper. Det är ni som är de verkliga ”kunskaparna”! Tack till Lars Stigendal och Siv Liedholm vilkas utredning om ”Skottlandsmodellen i Falun” är en viktig bottenplatta för följande studie. Tack till Tillitsdelegationen för visat förtroende och till Louise Bringselius för entusiastisk och inspirerande ledning av forskningsprojektet.

Rekommendationer

Rekommendationer för att skapa förutsättningar för tillit genom professionell samverkan.

- Formulera en gemensam nulägesbeskrivning och ett syfte med samverkan.
- Hur vet vi att det går bra? Formulera gemensamma resultatindikatorer.
- Tillit tar tid; uthållighet är en dygd.
- Odla nyfikenhet. Lyssna mer än ni talar. Utforska nya idéer och förslag.

11.2 Inledning - bakgrund, problem och utvecklingsbehov

Under senare år har produktionen av välfärdstjänster allt mer kommit att beskrivas som ineffektiv och icke-ändamålsenlig av såväl producenter som brukare. Forskare och samhällsdebattörer varnar för ett allt större gap mellan vackra målformuleringar och svaga utfall (Bringselius 2017a). Medborgarnas tilltro till offentlig tjänsteproduktion riskerar att undermineras. Under 2010-talet har frustrationen tilltagit markant hos medarbetare och chefer i de organisationer som ska göra jobbet (DN Debatt 2013-06-25).

Problembilden – och möjliga utvägar – illustreras och diskuteras i detta kapitel med ett lokalt exempel från Falu kommun, och det område av offentlig tjänsteproduktion som har till uppgift att stödja en positiv utveckling för barn med särskilda behov. Under 2016 bjöd kommunen in externa forskare att beskriva problembilden i verksamheten. I studien görs det generella konstaterandet att kopplingen mellan ansvar och resursfördelning utifrån lagstiftning och regelverk kan motverka rätt insatser för barnen när många aktörer är inblandade: "när man studerar hur samhället hanterar barn och unga med särskilda behov slås man av att det är många olika aktörer inblandade såväl inom skolan, som inom vården och socialtjänsten. Det ofta blir omfattande processer med flera aktörer och behov av samordning. Detta bidrar till att helhetsperspektivet saknas för det enskilda barnet. Ingen har den samlade bilden av barnets resa genom de offentliga aktörernas system. De som har mest behov av kontinuitet är också de barn som får träffa flest personer. Det råder samtidigt på många håll resursbrist vilket är en av flera orsaker till att det är väntetider hos många av aktörerna." (Stigendal & Liedholm 2017).

Medarbetare i kommuner och landsting arbetar i ett system som kan beskrivas som "dysfunktionellt utifrån intentionerna i gällande lagstiftning och hela systemets egentliga syfte" (Stigendal & Liedholm 2017). Resultatet för berörda barn och unga blir inte tillfredsställande samtidigt som det genereras betydande onödiga kostnader genom att aktörerna försöker "skydda" och optimera den egna verksamheten. Detta blir en följd av systemets design.

Barn och unga som lever i olika former av utsatthet blir ofta föremål för åtgärder från en fragmenterad offentlig sektor, med kommunala förvaltningar, olika verksamheter inom landstinget och kanske också statliga myndigheter som polis, åklagare, arbetsförmedling mm. Det är dock sällan är intressant för medborgaren hur ansvaret för det offentliga åtagandet är uppdelat mellan olika aktörer. Det viktiga är att man kan få det stöd man behöver i en given situation. Det är i detta *möte* mellan medborgaren och den offentliga förvaltningen som systemets ändamålsenlighet avgörs.

Beskrivningen ovan av den generella problembilden hösten 2016 delas av inblandade aktörer i Falun. Något måste göras. Ansvaret för skolbarn i behov av olika typer av stöd bollas mellan, främst, skola, socialtjänst och landsting, vilket medför att ansvaret blir otydligt eller överlappande. Framställningen i det följande beskriver och analyserar olika mått och steg som tagits under 2017 hos aktörer i Falu kommun och Landstinget Dalarna i syfte att förändra och utveckla arbetet med insatser för barn med särskilda behov. Fokus kommer att ligga på beskrivning och analys av de interna processer genom vilka aktörer under olika huvudmän möts i syfte att utveckla gemensamma förhållningssätt och handlingsplaner. Utmaningarna är här av ett särskilt slag. I nämnda studie påpekas att stora kultur- och värderingsskillnader mellan olika aktörer och yrkesgrupper sannolikt har bidragit till de problem som föreligger ”när det är många aktörer uppstår lätt olika syn på uppdrag och yrkesroller. - - [D]et finns uppenbara brister i kommunikation, förståelse, kännedom och samsyn på varandras uppdrag och ansvar.” (Liedholm & Stigendal 2017)

11.3 Teori - systemsyn, kunskapsintegration och tillit

Nedan utvecklas kapitlets teoretiska utgångspunkt med hjälp av tre begrepp: *systemsynsätt*, *kunskapsintegration* och *tillit*. Begreppen kan kopplas så att en verksamhetslogik präglad av ett systemsynsätt och ett förhållningssätt hos berörda aktörer med fokus på kunskapsintegration i arbetsgrupper och team utgör en fruktbar grund för tillit.

11.3.1 Systemsyn och kunskapsintegration

Teoribildningen kring systemsynsätt på styrning och ledning i organisationer hjälper oss att formulera en utgångspunkt för analysen av arbetet med att skapa hållbara former för samverkan över förvaltnings- och huvudmannagränser i Falun. Tesen är enkel: *systemets förmåga beror på systemets design*. Med design avses i det här sammanhanget hur processer, regelverk, lednings- och styrsystem, IT-stöd, m.m., är utformade och samverkar i en helhet, samt den resursvolym och kompetensnivå som systemet kan mobilisera (Stigendal 2018).

En viktig och måhända självklar designkomponent är valet av *arbetsätt*. Modern forskning inom området verksamhetsstyrning (Johansson & Skoog 2015; Lindvall 2017) har under senare år alltmer kommit att fokusera på praktisknära frågeställningar, ofta med normativa utgångspunkter, kring förutsättningar för utveckling av processer och arbetsätt som är effektiva, innovativa och värdeskapande för kunder, medborgare och andra intressenter (Fransson & Quist 2014). Teorier och modeller som stödjer ett systembaserat sätt att tänka och agera i organisationer presenteras ofta som lösningen på den suboptimeringsproblematik, den "funktionella dumhet" (Alvesson & Spicer 2017) och det stuprörstänk (Johansson & Skoog 2015) som tenderar att vara kännetecknande för ett utpräglat hierarkiskt, "command-and-control"-synsätt på styrning.

Av ovan nämnda design-faktorer som påverkar systemets förmåga att leverera fokuserar denna studie på frågor som har att göra med arbetsätt, närmare bestämt förutsättningar för värdeskapande genom effektiv kommunikation över professions- och funktionsgränser. Teorigrunden för den här typen av frågor återfinns inom beteendevetenskapligt orienterade studier av kommunikation och lärande i organisationer (Lave & Wenger 1991). Ytterst handlar det om grundläggande kunskapsfilosofiska frågeställningar kring hur vi skapar mening till våra upplevelser och hur vi översätter dessa meningsinnebörder till ord, beslut och handling i exempelvis ledningsgrupper, arbetsgrupper och andra typer av "mikro-sociala system" där vi ingår. Från ett mer praktisknära perspektiv blir frågan: hur kan vi förstå och hantera de med- och motkrafter som tenderar att mobiliseras när organisationer och verksamheter förändrar strukturer och arbetsätt? Hur undvika att ett utvecklingsarbete kvävs av

bristande förståelse, kännedom och samsyn på varandras uppdrag och ansvar?

Utan att ta diskussionen för långt redan här, vågar jag föreslå att gynnsamma förutsättningar för samsyn kring problem och utmaningar råder i miljöer som präglas av effektiv kommunikation (Losada & Heaphy 2004; Molin 2012) och kunskapsintegration (Runsten 2011; Runsten & Werr 2016). Runsten definierar kunskapsintegration som en kombination av kollektivt lärande och agerande, vilket kommer till uttryck genom gruppmedlemmarnas förmåga att växla mellan individuell och kollektiv reflektion, samt mellan individuell handling och handlingar som är anpassade till gruppens förutsättningar och uppdrag. Resonemanget har föregångare hos bland annat Weick och Roberts (1993) och deras teori om kollektiv förmåga som talar om "en ömsesidighet mellan deltagarnas upplevelse av systemet och deras statuerande av samma system genom handlingar och underordnande." (Runsten 2011:45).

Med andra ord, för att en grupp ska bli vad Runsten beskriver som "kollektivt intelligent" krävs "både individuellt reflekterande och ständiga anpassningar till övriga i gruppen. - - Det krävs en förmåga att agera individuellt men att röra sig i takt med gruppen. Det är samma typ av lyhördhet och följsamhet som kännetecknar andra kollektiva processer där delar ska sammanföras till en harmonisk enhet. Inte för att alla ska tycka och tänka samma sak utan för att deltagarna ska följas åt i processen" (ibid.). Runsten föreslår ett antal frågor som kan användas för att på djupet undersöka graden av kunskapsintegration. Frågor av typen:

- När är det rätt att föra ett problem tillbaka till gruppen, och när är det rätt att hantera det på egen hand?
- När är det rätt att ifrågasätta en plan eller ompröva en problemformulering och när bör man anpassa sig och agera utifrån vad gruppen bestämt?
- När bör man tala och när är det mer lämpligt att vara tyst?
- När bör man koncentrera sig på den egna rollen/uppgiften och när bör man prioritera att hjälpa någon annan?
- Hur mycket bör rapporteras tillbaka till ledare och till gruppen för att de ska ha god kontroll över sin uppgift?

När kan man låta bli att rapportera för att därmed undvika att överbelasta ledaren eller andra i systemet med information? (ibid)

För att sammanfatta så här långt: värdeskapande arbete i organisationer kan gynnas av en *systembaserad* styrningslogik och en handlingslogik präglad av *kunskapsintegration*. Med andra ord, former för gränsöverskridande samverkan mellan olika professioner, funktioner och huvudmän gynnas av – och kanske till och med förutsätter – dels en utvecklad vilja till fördjupad kunskap och ömsesidig *förståelse* för varandras roller, och dels ett *agerande* präglat av genuin nyfikenhet och hjälpvillighet.

11.3.2 Tillit

Bringselius (2017b) påpekar att tillit bygger på en bedömning av i vilken mån en annan part förtjänar tillit och där begreppen *förmåga*, *integritet* och *hjälpvillighet* spelar en viktig roll. Således definieras *förmåga* som "de kunskaper, färdigheter och karaktärsdrag som gör att en person eller aktör kan ha inflytande på ett specifikt område" (ibid). Olika förmågor är viktiga i olika kontexter. *Integritet* är en konsekvent hållning i relation till ett antal principer och värderingar som accepteras av motparten. Det behöver finnas en konsistens över tid i denna bemärkelse och en överensstämmelse mellan påstådda principer och verkligt agerande. *Hjälpvillighet* avser viljan att hjälpa eller stödja den som visar tilliten, även om det innebär att personliga intressen måste åsidosättas och även då det inte följer någon belöning.

Här kan man skönja en intressant koppling mellan tillit och kunskapsintegration. Båda begreppen betonar betydelsen av å ena sidan kunskap och förståelse och å andra sidan ett konsekvent och ändamålsenligt agerande hos gruppmedlemmarna. De frågor som ligger till grund för undersökning av kunskapsintegration (se ovan) blir därmed relevanta vid utforskandet av tilliten mellan individer, i grupper och organisationer. Kunskapsintegration kan, om man så vill, betraktas som en operationalisering av kriterierna för tillitsbaserad styrning. Tillit blir därmed ett möjligt *utfall* av ett arbetssätt som kännetecknas av viljan och förmågan hos gruppens medlemmar att systematiskt skapa och upprätthålla effektiva och ändamålsenliga kommunikationsmönster. Tillit blir en slags kvalitetsstämpel, en bekräftelse på verksamhetens förmåga att agera "kollektivt intelligent" (Runsten & Werr 2016).

11.4 Metod

Den empiriska studien av utvecklingsarbetet i Falun har genomförts huvudsakligen under hösten 2017. Dokumentanalys har genomförts på underlag i form av mötesprotokoll, minnesanteckningar och sammanfattningar av det pågående arbetet, inklusive internt utformade enkäter som distribuerats till aktörer i berörda verksamheter. Åtta intervjuer har genomförts med personer i arbetsgrupper och konsultationsteam. Datainsamling har dessutom genom deltagande observation vid två styrgruppsmöten, samt följeforskning vid två workshopar för arbetsgrupp och styrgrupp. Studien skildrar utvecklingsarbetet inom berörda kommunala förvaltningar och landstinget Dalarna. Den politiska nivån ingår inte i studien. Skälet är att arbetet så här långt (januari 2018) har bedrivits huvudsakligen inom ramen för initiativ hos berörda förvaltningar och enheter samt inom ramen för givna mandat och resurser. Den politiska nivån har ännu inte spelat en avgörande roll – men kommer med stor säkerhet att ta en aktiv del i utvecklingsarbetet när frågor om organisatorisk tillhörighet, gemensam budget, skatteväxling, mm, kommer upp på dagordningen.

11.5 Utvecklingsarbetet i Falun

Vi har redan nämnt att den kartläggning som Falu kommun låter genomföra hösten 2016 tecknar en tämligen problematisk bild av förutsättningarna för utvecklingsarbetet. Det förefaller som att de barn som har mest behov av kontinuitet är också de som får träffa flest personer. Omfattande processer löper i parallella spår med flera inblandade aktörer, där skolan, socialtjänsten och vården arbetar med hänvisning till olika lagrum (Skollagen, Socialtjänstlagen, Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) samt Hälso- och sjukvårdslagen). Samverkan förefaller handla mera om att avgöra ansvar än att hjälpa dem man är till för (Stigendal & Liedholm 2017). Det behövs ett helhetsperspektiv.

Initiativet till utvecklingsarbetet togs under våren 2017 i gemensamma diskussioner mellan chefer på olika nivåer inom barn- och utbildningsförvaltningen, socialförvaltningen och inom

landstinget Dalarna. Dessa personer kom att bilda en styrgrupp för det fortsatta arbetet. Dessutom bildades en arbetsgrupp med projektledare som sammanställde utvärderingar och genomförde olika gemensamma insatser, bland annat det nedan beskrivna studiebesöket i Skottland. Bakgrunden till utvecklingsarbetet var den gemensamma insikten hos berörda aktörer att insatser för barn med särskilda behov kan och bör förbättras. Ett internt informationsmaterial beskriver syftet med utvecklingsarbetet:

"att utveckla, förbättra och omarbete de verksamheter som levererar insatser till barn och unga i Falun och den samverkan som sker mellan dessa aktörer. Utgångspunkten i arbetet är att uppnå förändring genom en gemensam helhetssyn utifrån barnets fokus. Genom detta är förhoppningen att insatser ska kunna erbjudas tidigare, mer samordnat och med högre kvalitet, något som i sin tur ska leda till att barn och ungas psykiska hälsa förbättras." (Falu kommun 2017a)

Det framgår också att utvecklingsarbetet från kommunens sida inte är att betrakta som ett avgränsat försöksprojekt:

"Utvecklingsarbetet är långsiktigt och har ambitionen att förändra både strukturerna för arbetet med målgruppen och flytta fokus från respektive ansvarsområde till en gemensam nytta för Faluborna. Utvecklingsarbetet är i nuläget inte avgränsat med något slutdatum. Arbetet för att uppnå detta långsiktiga mål bör därför inte beskrivas i projektform utan går att se mer som ett processarbete där flera projekt och uppdrag samverkar och styrs i syfte att uppnå gemensamma effekter. Innehållet kommer kontinuerligt utvärderas och jämföras med de effekter utvecklingsarbetet vill uppnå." (ibid.)

Dokumentet anger även en vision för utvecklingsarbetet:

" - - där Falu kommun i samarbete mellan skola, socialtjänst och landsting har skapat en unik organisation som framgångsrikt ger barn och unga

bästa möjliga uppväxt genom snabba, tidiga och välkoordinerade insatser- när de behövs och där de behövs.”(ibid.)

Utifrån de strukturella brister som identifierades i Stigendal och Liedholms utredning har man identifierat ett antal effektmål för utvecklingsarbetet:

- Familjer, barn och ungdomar i Falun har tillgång till tidiga insatser och vet vart de ska vända sig och kan inte hamna i tomrum mellan aktörer.
- I de fall där olika aktörer krävs är ansvaret och informationen mellan olika aktörer och kompetenser tydligt.
- I de fall där olika aktörer krävs samlas de professionella kring familjer, barn och ungdomar.
- Det finns en samsyn avseende arbetssätt, värderingar och mål som utgår från barnets eller den unges fokus.

Ett mer långsiktigt effektmål är att genom en tidigare och mer kvalitativ vård förbättras den psykiska hälsan hos barn och unga i Falun. Utvecklingsarbetet avser också att på lång sikt ge en samhällsekonomisk effekt då ett förbättrat arbetssätt inte bara använder dagens resurser mer effektivt utan också går att betrakta som en social investering (Falun kommun 2017a)

En viktig inspirationskälla för utvecklingsarbetet i Falun har kommit från det arbete som sedan många år har bedrivits i Skottland i syfte att samordna tidiga insatser för barn. Den så kallade "Skottlandsmodellen" lyfter fram betydelsen av att formulera effektmål för barnet som är gemensamt för alla inblandade aktörer (<http://forhighlandschildren.org>). Det betonas vidare att arbetet bedrivs inom *ett* gemensamt system – inte som en samverkan över systemgränser – med *en* ansvarig förvaltning, *en* budget och *en* ledningsgrupp. Mer om Skottlandsmodellen i nästa avsnitt.

Den ovan beskrivna problembilden och fördelarna med den vision som Skottlandsmodellen förmedlar delades av i stort sett samtliga berörda aktörer. Samtidigt, utanför en mindre grupp av eldsjälar var attityden avvaktande och delvis skeptisk. Det stod tydligt klart att man hade väldigt olika förståelse och kunskap om varandras roller, uppdrag och kompetenser. Man hade därför svårt

att bedöma det bidrag som var och en kunde ge till en gemensamt driven verksamhet. Man hade dessutom liten kännedom om varandras arbetssituation och arbetsbelastning. Nedan beskrivs hur utvecklingsarbetet från dessa utgångspunkter har fortskridit under 2017.

11.6 Resultat

Beskrivningen i det följande fokuserar på aktörernas strävan att nå ökad kunskap, förståelse och samsyn kring innebörd, syfte, roller och ansvar inom ramen för utvecklingsarbetet. Dock är det för tidigt (december 2017) att bedöma huruvida *resultatet* av arbetet har inneburit fler snabba, tidiga och välkoordinerade insatser för barn och unga i Falun. Det är en fråga för framtida utvärderingar och ligger inte inom ramen för syftet med denna studie.

11.6.1 “Skottlandsmodellen” som förebild

Representanter från utbildningsförvaltningen, socialförvaltningen och landstingets primärvård gjorde studiebesök i Inverness i Skottland, vid två tillfällen under 2017. Intrycket av hur man arbetar i Skottland var genomgående översvallande positivt; samverkan tycks ske ”på riktigt”, utifrån en genuin samsyn kring personalens aktiva roll för att förverkliga alla barns rätt till en bra barndom. En deltagare uttryckte det så här:

”Skolan var den mest inkluderande verksamhet jag har upplevt. Skolan var navet för barnen.”

Det blev alltså tydligt för besökarna att *skolan* är navet i Skottlandsmodellen. De skolor man besökte hade gjort det möjligt för andra professioner än pedagoger (t ex inom socialtjänst och hälso- och sjukvård) att träffa barnen i skolmiljö, istället för att barnet ska vara den som flyttar på sig. Samtlig personal hade stor kännedom om varandras verksamhetsområden och insåg vikten av samarbete mellan de olika ansvarsområdena (Falun kommun 2017c). Rektorer och lärare medgav villigt att man inte följde

läroplanen och kunskapskraven slaviskt. Det ansågs mycket viktigare att följa barnet och dennes behov för att sedan integrera läroplanen utifrån elevens styrkor.

Besökarna fick intrycket av en enkelhet och tydlighet i styrningen med fokus på barnets bästa. Nyckelbegrepp och rollbeskrivningar var lätta att ta till sig. En sådan central roll är *Named person*: en person som föräldrarna kan kontakta för alla typer av frågor och problem som berör barnet, från födseln till 16 års ålder. Det är ett erbjudande som föräldrar har rätt att avvisa om man så önskar. *Named person* är en person i chefsbefattning och rollen växlar med barnets ålder (mödravård/barnavård, förskola och grundskola). *Lead professional* är en annan nyckelroll som innebär att det alltid finns *en* person som tar det yttersta ansvaret när ett barn behöver särskilt stöd från två eller flera professioner. Syftet är att barnet inte ska hamna mellan stolarna när det krävs olika typer av insatser.

Rörligheten på chefsnivå gjorde intryck på besökarna. Alla professioner kan vara chef över alla, och erfarenhet från andra "förvaltningar" ses som en tillgång. Chefsteamet verkade arbeta väldigt nära ihop för att snabbt kunna ta upp frågor när de dyker upp.

Den kontinuerliga uppföljningen av arbetet var ytterligare en sak som betonades. I Inverness hade man tillsatt en tjänst som löpande arbetar med implementering av systemet, bland annat som stöd för alla lärare som arbetar sitt första år och behöver förstå hur systemet ser ut och vilka förväntningar som finns. En deltagare summerar intrycken från studiebesöken i Skottland:

"Alla vi har olika kompetenser, perspektiv och glasögon vilket gör att vi säkert noterat olika saker från studiebesöket. Nu behöver vi 'brain-storma' ihop och strukturera våra gemensamma idéer för att få till ett helhetstänk på hemmaplan."

11.6.2 Konsultationsteamet

Arbetet med att skapa ett "helhetstänk" kring tidiga och samordnade insatser för barnen i Falun har under 2017 kommit att bedrivas huvudsakligen inom ramen för det så kallade

konsultationsteamet. Teamet kan sägas utgöra den "operativa kärnan" i utvecklingsarbetet och hade tillskapats redan innan man kom i kontakt med Skottlandsmodellen. Efter det första studiebesöket i Skottland väcktes idén att formulera avsikten med teamets arbete i närmare anslutning till huvudtankarna i den skotska modellen. Detta genom att:

"- skapa tillfällen som möjliggör och underlättar samverkan i professionella konsultationsforum och ge tillgång till andra kompetenser och perspektiv kring en problemställning. Konsultationsteamet diskuterar ärenden utifrån ett helhetsperspektiv med fokus på tidiga insatser. Teamet har en rådgivande funktion och fungerar som en arena för att identifiera rätt insats genom att förtydliga behov av insatser inom den egna verksamheten och samverkan med annan verksamhet, bland annat kring samordnad individuell plan (SIP). Teamet bidrar även med underlag för remisser till hälso- och sjukvården." (Falun kommun 2017b).

Skolan är basen för verksamheten och under 2017 har konsultationsteamets arbete utvidgats från *en* till *sju* skolor under hösten. Totalt har 14 konsultationsmöten hållits och 43 barn/ärenden har diskuterats, med aktörer från bland annat elevhälsan, socialtjänsten och barn- och ungdomspsykiatri. I december 2017 genomfördes en intern utvärdering av teamets arbete och i ett enkätsvar ger en respondent följande sammanfattande beskrivning av konsultationsteamets betydelse:

"Genom att erbjuda olika typer av professionell hjälp i ärenden innebär samarbetsmodellen unika möjligheter till fortbildning och fördjupad insikt och förståelse kring olika frågeställningar/ärenden. Detta ger förutsättningar till mer ändamålsenliga lösningar med utgångspunkten; hur vi på bästa sätt kan stödja barnet." (Falun kommun 2017b).

Den interna processen har dock inte varit fri från störningar. Kopplat till begreppet kunskapsintegration i teoriavsnittet ovan kan man säga att diskussioner i konsultationsteamet dels har handlat om *förståelse*; om att byta bilder och tankar kring problembild, syfte och möjliga/önskvärda arbetsmetoder med avseende på de ärenden som man har att behandla. Samtidigt har

arbetet påverkats av sociala och relationella aspekter, det vill säga frågor som handlar om förhållningsätt och individuellt och kollektivt *agerande* i gruppen. Exempel på dessa två dimensioner i konsultationsteamets arbete följer nedan.

11.6.3 Förståelse

Av utvärderingen i december 2017 och intervjuer med teammedlemmar framgår att samtliga i konsultationsteamet har kommit närmare en gemensam förståelse av uppdraget ur ett antal olika aspekter (Falukommun 2017b).

Till att börja med blev det alltmer tydligt att problembilden hos en del av barnen är i högsta grad komplex. Man kommer att behöva utveckla förhållningsätt och handlingsstrategier för olika slags utmaningar, exempelvis problematisk frånvaro och långvarig frånvaro, neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, autism, ADHD och flerfunktionsnedsättningar, och stödinsatser för traumatiserade barn.

Man behöver dessutom enas om tidsperspektivet. Ska teamet huvudsakligen arbeta långsiktigt med fokus på generella frågor kring tidiga, förebyggande insatser eller kan det lika gärna (eller hellre) handla om att diskutera lämpliga åtgärder i pågående, specifika akuta ärenden? Efterhand växte insikten i teamet om betydelsen av att inte fastna i diskussioner kring detaljer i pågående ärenden och sådant som inte har fungerat i andra verksamheter. I stället började man ha allt fler "intressanta, utvecklande och givande diskussioner" kring tidiga tecken och insatser och behovet av ett förebyggande arbete för att motverka psykisk ohälsa. En medlem i konsultationsteamet uttryckte det som att:

"--äntligen har vi närmat oss grundsyftet med Konsultationsteamet! Det har verkligen skett en utveckling från våren till nu!"

Konsultationsmötena har bidragit till att stärka rektorns roll vilket har skapar en större trygghet på skolan generellt. Det bidrar också till att det blir en förändring i hanteringen av det specifika ärendet. Dessutom kan det ge effekten att rektor/skola tidigare upptäcker andra elever i liknande situationer, och tidigare vet hur de kan

möta det behovet. Diskussionen i leder även till att mer anpassningar sker på organisations- och gruppnivå, vilket skapar bättre förutsättningar för eleverna generellt:

"Ett nytt tänk och fokus kring helhetsperspektivet för en elevs situation. Man tänker i banor som familjen, samarbete över skolgränser med andra instanser."

Bemötande var ett annat tema kring vilket man behövde utveckla en gemensam förståelse. Hur bemöter man "svåra föräldrar" som är kritiska och saknar förtroende för skolan, exempelvis föräldrar som nekar plats i särskolan för sitt barn med intellektuell funktionsnedsättning? En deltagande rektor vittnade om betydelsen av att kunna diskutera ärenden tillsammans:

"man blir bättre rustad att hantera, förstå och bemöta 'svåra föräldrar', vilket är en viktig förutsättning för att få till ett bra samarbete med vårdnadshavarna."

Inom teamet började man mer och mer tala om vikten av att involvera flera skolor i utvecklingsarbetet för att på så sätt *sprida kunskaper* och tankar kring fördelarna med tidiga och samordnade insatser. Men konsultationsteamet visade sig också vara viktigt som en plats för input i form av fördjupad kunskap och förståelse kring olika verksamheter och dess uppdrag, ett forum för ömsesidigt lärande:

"Skolorna tar börjat ta tag i problemställningar, ärenden och svårigheter på ett annat sätt eftersom rektorerna erhåller kunskap och förståelse om olika tillvägagångssätt genom konsultationsteamet. Tidigare har inställningen varit att 'någon annan' verksamhet och aktör ska lösa problemet".

"Som rektor lär jag mig mycket. Men jag borde ha kanaler för att följa upp ärenden med enskilda aktörer efter mötet. Det uppstår frågor på skolan när vi har reflekterat tillsammans och då skulle jag vilja prata med enskilda deltagare från konsultationsteamet. Som en slags 'del två' i samverkan med konsultationsteamet."

I takt med att konsultationsteamets verksamhet blir känt i vidare kretsar inom och utanför kommunen, växer också behovet av att skapa en gemensam plan och vision. Det blir allt mer angeläget att jobba med kommunikationen:

”Vi behöver definiera de viktiga begreppen; till exempel samverkan, gränsöverskridande arbete, tidiga insatser. Vi behöver skapa ett öppet, rakt och enkelt språk.”

11.6.4 Agerande

Vid sidan om förståelse är ”agerande” den andra dimensionen i vilken grupperns förmåga till kunskapsintegration kommer till uttryck. Här handlar det om beskrivningar av samtalsklimat, atmosfär, attityd, och liknande faktorer som påverkar gruppens förmåga att samspela på ett sätt som är effektivt och värdeskapande. I den ovan nämnda utvärderingen (Falun 2017b) och från intervjuer och samtal med företrädare för konsultationsteamet i Falun förmedlas bilden av en utveckling från ett läge där gruppmedlemmarna uppfattade varandra som motståndare och där var och en behövde försvara sig och sitt arbete, till:

”- - ett halvår senare är vi ett team som spelar i samma lag! Stämningen är trevlig och alla anstränger sig och hjälps åt med komplicerade ärenden och problemställningar.”

Parallellt med insikten om behovet av kunskapsdelning, samsyn och en gemensam grund för fortsatt arbete, börjar atmosfären i teamet förändrats:

”- - vi har kommit varandra närmare. Vi har ökat det gemensamma ansvarstagandet.”

Med tiden växer insikten hos gruppmedlemmarna att man behöver komma bort från synsättet att barnen är ”ärenden” som ska lämnas över till ’någon annan’ när de är färdigbehandlade hos den egna enheten/verksamheten. Och, för att detta ska bli verklighet måste

man anstränga sig lite extra för att skapa en känsla av att det är "våra gemensamma ärenden" som man behandlar i konsultationsteamet.

Efterhand blir det också allt mer angeläget att utveckla en mötesstruktur med en tydlig agenda som gör att det känns meningsfullt att komma till möten:

"Vi har haft en del problem med bristande närvaro och sen ankomst till möten, av olika angivna skäl. Närvaro är obligatorisk och frånvaro ska meddelas till närmaste chef, vilket har skett väldigt sent eller inte alls. Det har funnits ett behov av tydligt mandat för team-ledaren att beordra närvaro. Somliga av oss har bedrivit ett intensivt motivationsarbete för att peppa och uppmuntra samtliga deltagare att komma till mötena."

En enkel förklaring till problemen med låg närvaro är att många har upplevt tidsbrist och ökad arbetsbörda i och med arbetet med konsultationsteamet. Uppfattningen i gruppen är att det inte ska behöva leda till merarbete i form av uppgifter som behöver jobbas ikapp bara för att man har varit på konsultationsmöte.

Det blir allt mer angeläget att förankra syftet med konsultationsteamet hos chefer och medarbetare på 'hemmaplan', i den ordinarie verksamheten, och att tillsammans forma en realistisk uppskattning av de arbetsinsatser som kommer att krävas. Men för detta behövs ömsesidigt stöd och vägledning så att man kan göra rätt prioriteringar. Gruppmedlemmarna uttrycker ett större behov att kunna nyttja varandras kompetens och erfarenheter för att komma närmare en förståelse av hur den egna yrkesidentiteten påverkas av de nya arbetsformer och professionella relationer som konsultationsteamet innebär:

"utökningen av rektorer i konsultationsteamet under hösten har varit positivt eftersom det har inneburit fler ingångar i dialogen och större möjligheter att stötta och bekräfta varandra i rektorsrollen, exempelvis krav på ledarskapet och synen på arbetsuppgifter."

"Om det blir nya deltagare under våren behöver vi göra ett bra förarbete för att sätta in dem i konsultationsteamets framgångsfaktorer. Exempelvis skulle vi behöva komplettera

våra möten med 45 minuter för reflektion och samtal mellan olika yrkesgrupper för att checka av att alla har hört samma saker och kan ta det till sig på samma sätt.”

Sammanfattningsvis tecknas bilden av en utvecklingsprocess i konsultationsteamet under 2017 som har gått från oenighet till ökad enighet kring gruppens syfte och mål. Beträffande agerandet i gruppen har stämningen utvecklats från lätt förvirring och misstänksamhet till ökad tydlighet, ömsesidigt stöd och tillit.

11.7 Analys – kunskapsintegration och tillit

I det utvecklingsarbete som kommit igång i Falun under 2017 har syftet varit att ta ett samlat grepp för att komma till rätta med de brister som identifierats i verksamheten. I föregående avsnitt beskrevs detta arbete med fokus på konsultationsteamet, och den process i vilken man har försökt hantera dessa utmaningar. En analytisk utgångspunkt har varit att gruppens förmåga att kommunicera över professionsgränser och över gränser mellan olika kunskapsdomäner är en avgörande framgångsfaktor. Kommunikationen är effektiv när den leder till utvecklad kunskap och *förståelse* för uppgiften i kombination med ett *agerande* hos gruppmedlemmarna som präglas av genuin nyfikenhet och hjälpvillighet. Vi har använt begreppet *kunskapsintegration* för att beskriva gruppens strävan att utveckla sitt samspel i dessa båda dimensioner.

Det faller inte inom ramen för denna studie att mäta graden av kunskapsintegration hos konsultationsteamet i Falun. Syftet är snarare att påvisa användbarheten hos de två dimensionerna, *förståelse* och *agerande*, för att identifiera specifika frågeställningar och utmaningar i utvecklingsarbetet. Frågor som handlar om kunskap och *förståelse* kan behöva hanteras på andra sätt än frågor som handlar om *agerande*, attitydskillnader och olikheter i kommunikations- och beteendestilar. Därmed inte sagt att de bör hanteras var för sig som separata företeelser. Tvärtom, är *förståelse* och *agerande* två aspekter av tillvaron i en grupp som är intimt sammanflätade och ömsesidigt påverkar varandra.

Utifrån beskrivningen i föregående avsnitt vågar vi påstå att utvecklingsarbetet i Falun under 2017 har gått i riktning mot en

fördjupad kunskapsintegration. Beträffande *förståelse* av uppgiften handlar utvecklingsarbetet knappast om små marginella förskjutningar och modifieringar av arbetsformer och innehåll. Det handlar snarare om en tämligen genomgripande omprövning och förändring som berör grundläggande aspekter av verksamheten: bland annat behovet av helhetsperspektiv i beskrivning och analys av nuläge och problembild; formulerandet av en vision för verksamheten kopplad till utmaningar och framgångsfaktorer; tidsperspektiv i verksamheten; planering; bemötande av barn och föräldrar; kunskapsdelning och lärande.

I takt med ökad insikt om behovet av en gemensam förståelse av mål och syfte med verksamheten, stärks också uppmärksamheten i gruppen på hur man *agerar* och betar sig mot varandra. Enkelt uttryckt: det blir alltmer uppenbart att *vad* man ska göra är intimt kopplat till *hur* man gör det. I Falun har det handlat om betydelsen av att kunna relatera till varandra i termer av "spelare i samma lag" och inte motståndare som man måste försvara sig emot och att därför prata mera i termer av "våra gemensamma ärenden" och inte "någon annans problem". Vidare har det handlat om att se det individuella och kollektiva ansvaret att skapa en trevlig stämning och att alla hjälps åt; att värna och utveckla en god mötesstruktur och mötesdisciplin; att ge varandra stöd och vägledning för att hantera ökade arbetsbördor; och att på varje möte skapa utrymme för reflektioner i gruppen för att checka av med var och en hur man har uppfattat det som har diskuterats och beslutats.

Utifrån resultatet av teamets arbete i Falun är det möjligt att göra tolkningen att man är i färd med att bygga en tillitspräglad kultur, dvs en kultur präglad av uppmärksamhet på *förmåga*, *integritet* och *hjälpvillighet*. Annorlunda uttryckt, tillit framträder som ett möjligt utfall av kunskapsintegration och ju mer utvecklad kunskapsintegration, desto mer kommer organisationskulturen att präglas av tillit.

Bringselius (2017b) påpekar att det nästan alltid finns flera parallella kulturer i en organisation och att en så kallad "tillitsbaserad kultur" måste innebära öppenhet för olika subkulturer med olika värderingar, normer och åsikter. Detta eftersom "en sådan kultur är mest långsiktigt hållbar, delvis beroende på att den förmår skapa utrymme för olika sorters kunskap och erfarenheter från alla nivåer och anpassa beteenden på ett dynamiskt sätt." (Bringselius, 2017b)

Kultur och värderingar behöver manifesteras i form av kommunikativa handlingar, som kan tolkas och diskuteras, skapa konflikter och överenskommelser, leda till belöningar och bestraffningar. Kommunikation föregår kulturen och präglar kulturen. Prägning i termer av "tillit" är ett möjligt utfall och en möjlig önskvärd effekt av dessa processer.

Bland de personer vi träffat i Falun är tillit inte det första ordet som man använder för att karaktärisera utvecklingsarbetet. Berättelserna handlar snarare om att dela kunskaper och erfarenheter över yrkes- och professionsgränser, att jämföra beskrivningar av nuläge och problembilder, överbrygga intressemotsättningar och synkronisera förväntningar och ambitionsnivåer, för att på så sätt utveckla en ändamålsenlig och effektiv verksamhet. Det är inte en långsökt slutsats att en tillitspräglad kultur är ett troligt utfall av en sådan strävan.

11.8 Slutsatser

Denna studie har adresserat utmaningar i produktionen av välfärdstjänster utifrån ett praktisknära perspektiv och med utgångspunkt i lokala förhållanden. Utvecklingsarbetet i Falun med fokus på tidiga och samordnade insatser för barn indikerar att man kan skapa värde för medborgarna utifrån ett systemperspektiv och med insikten att professionell samverkan är bättre än revirtänkande. Utvecklingsarbetet pågår med oförminskad kraft under 2018 och frågan huruvida det kommer att bli framgångsrikt eller inte kommer då som nu att vara avhängigt aktörernas förmåga och vilja att få till ett effektivt samspel i de ledningsgrupper, arbetsgrupper, team och andra mikrosystem som de ingår. En viktig framgångsfaktor härvidlag kommer att handla om den uthållighet och "intellektuella spänst" med vilken man tar sig an några centrala frågeställningar:

- Gör vi samma nulägesbeskrivning; är vi överens om problembilden?
- Vill vi åstadkomma samma saker, har vi samma syfte med utvecklingsarbetet?
- Vilka resurser behöver vi; t.ex. tid pengar, kompetens?

- Hur översätter vi det vi vill till konkreta handlingsplaner? Vad behöver göras först och vad kan vänta? Hur pass uthålliga är vi; vad har vi för tidshorisont?
- Hur vill vi följa upp arbetet? Hur vet vi att det går bra? Hur hanterar vi avvikelser från plan, oväntade händelser, etc?
- Hur upprätthåller vi energi och nyfikenhet?
- Hur vet vi- och hur ser vi till att alla bidrar till arbetet?

Referenser

Alvesson, M. & A. Spicer (2017), *The Stupidity Paradox*.
England: Profile Books.

Bringselius, L (2017a), ”Bekvämt vara chef och peka finger åt den som gör fel”. *DN Debatt* 2017-08-05.

Bringselius, L. (2017b), *Tillitsbaserad styrning och ledning – ett ramverk*. Tillitsdelegationen.

Wedin, M. m.fl (2013), ”Våra yrken har kidnappats av ekonomernas modeller”. *DN Debatt* 2013-06-24

Falu kommun (2017a), *Från Skottlandsmodell till Falumodell - Planering av utvecklingsarbete*.

Falu kommun (2017b), *Utvärdering av konsultationsteamet*.
2017-12-05.

Falu kommun (2017c), *Studiebesök i Skottland 171001-04*.
Socialförvaltningen: Minnesanteckningar.

Forssell, A. & A. Ivarson-Westerberg (2016),
Administrationssamhället.

Fransson, M. & J. Quist (2014), *Tjänstelogik för offentlig förvaltning: en bok för förnyelsebyråkrater*. Stockholm: Liber.

<http://forhighlandschildren.org> (Skottlandsmodellen)

Johansson, U. & M. Skoog (2015), *Integrerad verksamhetsstyrning*.

Lave, J. & E Wenger (1991), *Situated learning – Legitimate peripheral participation*. Cambridge University Press.

Lindvall, J. (2017), *Controllerns nya roll*. Lund: Studentlitteratur.

Losada M, & E. Heaphy (2004), “The Role of Positivity and Connectivity in the Performance of Business Teams: A Nonlinear Dynamics Model”. *American Behavioral Scientist*, vol 47 nr 6.

Molin, F. (2012), *The art of communication: Investigating the dynamics of work group meetings in a natural environment*. Uppsala University Doctoral thesis no. 154 Department of Business Studies.

Statskontoret (2016), *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*. Rapport 2016:26.

Stigendal, L. (2018), *Effektiv styrning*, (under publicering 2018)

Stigendal, L & S. Liedholm (2017), *Rapport avseende Skottlandsmodellen*. Falu kommun.

Weick, K. & K. Roberts (1993), “Collective Mind in Organizations: Heedful Interrelating on Flight Decks”. *Administrative Science Quarterly*, vol. 28, nr 3.

Werr, A. & P. Runsten (2016), *Kunskapsintegration*. Lund: Studentlitteratur.

Intervjuade personer

Jonatan Block, chef barn- och utbildningsförvaltningen, Falu kommun.

Anette Blomqvist, rektor, Falu kommun.

Karin Bohlin, gruppleadare, socialförvaltningen, Falu kommun.

Gustav Malmberg, skolformschef, grundskolan, Falu kommun.

Therese Nilsson, projektledare, Falu kommun.

Magnus Nordahl, sektionschef, socialförvaltningen, Falu kommun.

Ylva Renström, chef socialförvaltningen, Falu kommun.

Meg Wallin, specialpedagog, socialförvaltningen, Falu kommun.