

# **Utvärdering av en samverkansprocess - ProG-projektet i Bollnäs**

Ett projekt för utveckling av preventivt och gränsöverskridande arbete för barn och unga mellan socialtjänsten, skolan, barn- och ungdomspsykiatri samt barn- och ungdomsenheten inom primärvården

**Annika Almqvist**

**FoU Rapport 2009:3**  
**FoU Välfärd Region Gävleborg**

Grafisk form: Baringo reklam & kommunikation, Gävle  
Tryck: Backman Info, Gävle

**ISSN 1654-8272**

## Förord

Samverkan är ofta nödvändig i socialt arbete, men inte alltid så lätt att få till. Åren 2005-2007 bedrevs ett projekt initierat och under ledning av Allmänna Barnhuset, i fyra kommuner i landet, med syfte att utveckla former för samverkan i gränsöverskridande och förbyggande arbete för barn och unga.

En av de deltagande kommunerna var Bollnäs. Jag kopplades efter halva projekt-tiden in för att beskriva och analysera den process som ägt rum och ägde rum i projektet. Rapporten har föredragits i några olika sammanhang. Med hopp om att den ska kunna bidra i diskussionen om hur samverkan kan utvecklas lämnas den nu till trycket.

Gävle i augusti 2009  
Annika Almqvist

FoU Välfärd  
Region Gävleborg

# Innehållsförteckning

Bakgrund	5
Om samverkan	5
Att lyckas med projekt	6
Syfte och avgränsning	8
Metod och material	9
Beskrivning av projektet	9
Projektstart/utgångsläge	9
Process och kontrovers	13
Det faktiska samspelet	20
Frågeställningar	20
Olika kunskaps- och förklaringsmodeller/asymmetriska relationer	21
Organisatoriska förhållanden och kulturer	24
Regelverk och sekretess	25
Oklar ledning av projektet	27
Kontinuitet: centralt men svårt att uppnå	28
Slutsatser	29
Litteraturlista	31
Annat material	32

## Bakgrund

Under åren 2005-2007 bedrev Allmänna Barnhuset<sup>1</sup> tillsammans med två forskare i ekonomi och fyra kommuner i landet ett samverkansprojekt mellan socialtjänsten och skolan inom kommunen samt barn- och ungdomspsykiatri (BUP) respektive barn- och ungdomshälsan inom landstinget. De två ekonomerna fungerade som processledare för de utvecklingsarbeten som startades inom ramen för ProG-projektet (Preventiv och gränsöverskridande styrning) i syfte att optimera lärandet. Projektet antog olika former i de fyra kommunerna. I Gävleborgs län deltog Gävle och Bollnäs i projektet, de övriga två deltagande kommunerna var Helsingborg och Burlöv i Skåne. I Bollnäs fick arbetet en inriktning mot tidiga insatser, i Gävle kom det i stället att handla om samverkan vid mer omfattande insatser för barn och unga med stora sammansatta behov. I Bollnäs bedrevs projektet utan extra resurser, vilket bl.a. innebar att dokumentationen under projektets gång inte var fullständig. Jag kopplades som forskningsledare vid FoU-enheten i Region Gävleborg in när projektet pågått drygt 1 år och fick då uppgiften att följa Bollnäsprojektet under den återstående projekttiden samt att i möjligaste mån rekonstruera den process som ägt rum från start.

I föreliggande rapport tar jag min utgångspunkt i vetenskaplig forskning om samverkan med syftet att diskutera ProG-projektet i relation till de frågeställningar som framkommer i den litteratur som redovisar och analyserar olika typer av samverkansprojekt. Projektgruppen skrev en egen rapport om ProG-projektet i Bollnäs med utgångspunkt från sina erfarenheter under processens gång (Österholm, Wänglöf och Blom 2007). En övergripande rapport om hela ProG-projektet har skrivits av de två forskarna/processledarna från institutionen för Service Management vid Campus Helsingborg, Lunds universitet (Westrup och Persson 2007). Under projekttiden skrevs också revisionsrapporten: "Landstinget Gävleborg, Bollnäs, Söderhamn, Hudiksvall och Nordanstigs kommun. Samverkan avseende ungdomar med psykosocial problematik och psykiska sjukdomstillstånd" av Öhrlings revisionsbyrå (Öhrlings 2007), vilken jag också kommer att referera till.

## Om samverkan

Samverkan ligger i tiden, inte minst inom socialtjänsten. Regering och riksdag har tydligt uttalat att samverkan behöver utvecklas ytterligare när det gäller målgruppen barn som far illa eller riskerar att fara illa. Som ett resultat av propositionen Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m m (Prop. 2002/3:53) infördes lagbestämmelser om skyldighet att samverka. Dessutom fick Socialstyrelsen i samverkan med Myndigheten för skolutveckling och Rikspolisstyrelsen i uppdrag att ta fram en nationell strategi för samverkan. En rapport lämnades till regeringen i oktober 2004 och i oktober 2007 reviderades och fördjupades denna för att vara ett stöd i samverkansarbetet på lokal och regional nivå (Myndigheten för skolutveckling, Rikspolisstyrelsen och Socialstyrelsen 2007).

---

<sup>1</sup> Stiftelsen Allmänna Barnhuset verkar inom området social barnvård och ger ekonomiskt stöd till forskning inom området, ordnar konferenser/seminarier, ger ut skrifter samt arbetar med projekt under olika teman. ProG-projektet tillhör temat: "Preventivt arbete med socialt utsatta barn" (Söderlind 2005).

Det ökade intresset för samverkan inom den offentliga sektorn kan ses mot bakgrund av två tendenser i det moderna samhället: heterogeniseringen som tar sig uttryck i ramlagstiftning och decentralisering vilket medför variationer mellan olika kommuner, och den renodling och specialisering som pågår inom särskilt landstinget som innebär att kommunens verksamhet i stället blir mer diversifierad (Lindqvist enligt Danermark & Kullberg 1999). Det finns inte så mycket forskning om samverkan, särskilt inom den offentliga sektorn, då detta är ett relativt nytt fenomen. Under de senaste åren har det dock kommit en del litteratur som redovisar och analyserar olika samverkansprojekt. Jag kommer här att kort beröra några av dessa skrifter som jag funnit användbara för att beskriva och analysera ProG-projektet i Bollnäs. I denna litteratur presenteras och diskuteras vilka mekanismer som genererar problem i olika samverkansprojekt. Koordineringsproblemet visar sig t.ex. vara centralt; samverkan är inte ett rationellt, målinriktat handlande. De organisatoriska frågorna blir därför centrala och problem uppstår ofta på grund av oklarheter om domäner, behandlingsformer, mål, värderingskriterier, förväntningar. I analysen av ett samverkansprojekt gäller det därför att studera dels de allmänna förutsättningarna, dels det faktiska samspelet.

Att samverka innebär att tillsammans med andra - ofta personer som har en annan utbildning, som är styrda av andra regelsystem och har en annan organisatorisk tillhörighet - arbeta mot ett gemensamt mål. Det framhålls ofta att om olika myndigheter som finns i en person/brukares nätverk skulle samverka skulle insatserna bli effektivare och kostnaderna på sikt lägre. Dessutom kan samverkan leda till kompetensutveckling hos dem som samverkar (Danermark 2000).

Men samverkan är också en förändring mot det okända som kan underblåsas av oklara uppgifter och mandat, oklarhet i frågor om vad man får göra och om det egentliga syftet med samverkan. Att samverka tar också tid, kräver resurser och måste lösas praktiskt med t.ex. schemalagd gemensam tid. Ofta råder också skillnader i makt och inflytande mellan dem som ska samverka (Danermark 2000).

## Att lyckas med projekt

För att hitta nya former för samverkan startas ofta *projekt*. Vi lever idag enligt Lena Gerholm i en *projektkultur*. När kraven på förändringar ständigt ökar har projektarbete blivit en norm (Gerholm enligt Svensson & von Otter 2000). Att arbeta i projekt har liksom samverkan en positiv laddning och visar på viljan till förändring, samtidigt pekar forskningen också på nackdelar med projektarbete. En svaghet är bristen på långsiktighet när gruppen som drivit projektet riskerar att splittras. En annan risk är att projektet isoleras i förhållande till den ordinarie verksamheten (Svensson & von Otter 2000). Svensson och von Otter påpekar att de flesta projekt misslyckas. Man talar till och med om *projektifiering* när något som inte passar in görs till projekt. Blomberg ifrågasätter att projekt är en effektiv organisationsform eftersom förändringsbenägenheten i den reguljära verksamheten riskerar att hämmas. Om utvecklingsarbetet bedrivs som en parallell verksamhet kan det ge "sidovagnseffekter" (Blomberg enligt Svensson och von Otter 2000).

Att så många projekt ändå startas hänger samman med behovet av att överskrida gränser och strukturer, vilket dock ställer stora krav på projektets organisering; det

kräver en engagerad projektledning, extra resurser, en samlad kompetens, analys och utvärdering, en central styrgrupp, möjligheter till snabba beslut, externt stöd m m (Svensson & von Otter 2000). Förutsättningarna för ett lyckat projekt är också, påpekar Svensson och von Otter, beroende av omgivningsfaktorer som kan underlätta eller förhindra genomförandet av projektet. En omvärld som ofta är komplex och som ständigt förändras förändrar i sin tur förutsättningarna för projektet. De faktorer som Danermark menar måste vara uppfyllda för att samverkan ska fungera (se ovan) överensstämmer till stor del med de som Svensson och von Otter tar upp som förutsättningar för lyckade projekt.

I forskningen om projekt används olika begrepp för att skilja ut olika former av projektstrategier. Således skiljer Svensson och von Otter på *planeringsstrategier*, *aktiveringsstrategier* och *nätverksstrategier* (2000). Planeringsstrategin med dess rationella uppbyggnad och beslutsmodell utvecklades under 1960- till 70- talet i USA inom flyg-, rymd- och atomindustrin och förekommer i Sverige särskilt vid byggnationer, inom processindustrin och inom t.ex. Viggensprojektet och vid kärnkraftsanläggningar. Planeringsstrategin fungerar, menar Svensson och von Otter, bäst vid lagom komplicerade utvecklingsprojekt där omgivningsfaktorerna är väl kända. I Sverige har detta gällt framför allt inom industrin, men också inom centralförvaltningen.

I mer socialt inriktade projekt där målen är otydligare och det i högre utsträckning handlar om att förändra relationer, värderingar och förhållningssätt är, menar Svensson och von Otter, planeringsstrategin inte lika användbar, här blir de symboliska aspekterna som ger projektet legitimitet viktigare. Det innebär att aktiveringsstrategin, där kvalitet, samarbete och lärande är viktiga aspekter, och där de berörda aktiveras på ett annat sätt, fått en större betydelse. Aktiveringsstrategin som tar sin utgångspunkt i folkrorelsetraditionen bygger på att de anställda engagerar sig och tar ansvar för utvecklingsarbetet. Aktiveringsstrategin har uppenbara fördelar, särskilt i initieringsskedet, och det finns en rad exempel på lyckade lokala utvecklingsprojekt som bygger på denna strategi, men det finns också svagheter med denna strategi. De aktivas inflytande är inte alltid så stort trots ett starkt engagemang, deltagandet kan vara ett sätt för ledningen att få med sig de berörda, risken finns då att de medverkande underordnas såväl projektledning som experter. Bristen på extern kompetens kan å andra sidan leda till bristande struktur och systematisk uppföljning.

Nätverksstrategin uppfattas av författarna som ett svar på svagheterna i både planeringsstrategin och aktiveringsstrategin. *Nätverk* är dock ett oklart begrepp som används på olika sätt i olika sammanhang. Nätverksbegreppet har använts sedan 1950-talet, men introducerades i Sverige, där tilltron till storskaliga politiska lösningar varit stor, först på 1970-talet inom ramen för organisatoriskt utvecklingsarbete. På senare tid har intresset för nätverk dock vuxit både inom företagsutveckling och inom regional utveckling mot bakgrund av de allt större krav på omställning som omvärldsförändringar ställer på olika verksamheter. Nätverksstrategin är mer flexibel och dynamisk än planeringsstrategin och utveckling och spridning kan hanteras samtidigt och bygger på ett samarbete mellan många enheter/arbetsplatser, det kan handla om att driva program som består av flera olika projekt som utbyter erfarenheter. Projekten i nätverk är efterfrågestyrda och utgår från upplevda problem och underlättar en bred medverkan. Risker och kostnader

blir lägre om flera organisationer samverkar, samarbetet drivs horisontellt och de personliga kontakterna med utomstående ger energi och stimulans och nya idéer. Förutsättningarna att utnyttja expertkunskaper ökar, liksom möjligheterna att genomföra mer grundläggande förändringar.

Det är företagssamarbetet i industriella distrikt med många småföretag som är idealbilden t.ex. i norra Italien respektive i Gnosjö. Svensson och von Otter menar dock att det finns en övertro på nätverksstrategin bland både forskare och praktiker, mycket är antaganden som det återstår att bevisa. Samtidigt som nätverksstrategin innebär möjligheter ställer den också krav på organisation och ledning för att bli framgångsrik.

Det är också viktigt att analysera de ingående parternas intresse av samverkan i relation till rådande maktförhållanden inom respektive organisation samt respektive parts intresse av att förändra maktförhållandena mellan de självständiga organisationerna. En samverkan mellan socialtjänsten, skolan, barn- och ungdomshälsan samt BUP är ur detta perspektiv uppenbarligen inte en samverkan mellan likvärdiga parter; skolan är en betydligt större organisation med fler hierarkier än socialtjänsten, som i sin tur är betydligt större än barn- och ungdomshälsan respektive BUP. Det är inte heller givet att dessa parter har samma intresse av att samverka, även om respektive part kan se behovet av en större samverkan, inte minst ur klienternas perspektiv. Även om det finns ett uttalat intresse från alla parter så kan det finnas motstånd inom respektive organisation, särskilt om den innehåller flera personalgrupper med parallella hierarkier.

Sammanfattningsvis är det således lätt att misslyckas och svårt att lyckas med samverkan och projekt som innebär att olika förvaltningar, professioner och organisationer berörs. En rad förutsättningar måste vara uppfyllda. Tre faktorer är enligt Danermark och Kullberg centrala: lagstiftning och regler, kunskaps- och förklaringsmodeller samt organisation. Jag kommer att utgå från dessa faktorer i min beskrivning och analys/diskussion.

## **Syfte och avgränsning**

Syftet med denna rapport är att beskriva och analysera samverkan i ett särskilt projekt; ProG-projektet, som pågick åren 2005-2007 i Bollnäs där socialtjänsten, skolan, BUP och barn- och ungdomshälsan inom landstinget samverkade i syfte att utveckla ett gränsöverskridande och förebyggande arbete för barn och unga. I projektet ingick också att överbrygga de ekonomiska stuprören mellan olika huvudmän och förvaltningar. De som deltog i projektet var dels ekonomer inom respektive verksamhet, dels verksamhetsanknutna anställda i chefsbefattningar på olika nivåer i de i projektet ingående organisationerna/förvaltningarna. Då ProG-projektet i Bollnäs inte resurssattes och inte föranledde några diskussioner om fördelning av eventuella kostnader mellan olika huvudmän och förvaltningar, och inga beräkningar av den samhällsekonomiska vinsten i det prövade arbetssättet heller gjordes har jag valt att inte ta med något ekonomiskt perspektiv i min rapport. Detta trots att socialtjänstens ekonomichef deltog i projektet och framförde en del synpunkter. För att ta del av dessa hänvisas läsaren till ekonomichefens egen rapport (Hörmanseder 2007).

Jag kommer att beskriva processen och analysera och diskutera den i relation till de förutsättningar som framkommer i litteraturen om samverkan. Dessa förutsättningar berör särskilt ledningen av projektet, de olika synsätt som kommer till uttryck i processen, olika organisatoriska förhållanden samt de regelverk som reglerar de ingående organisationernas och professionernas verksamhet.

## Metod och material

Det underlag jag har för detta arbete består av dokument som framtagits av forskarna som lett projektet i samband med projektstarten samt under processens gång, några bandinspelningar från konferenser med hela det nationella ProG-projektet, minnesanteckningar som förts vid projektstarten samt vid de första mötena med projektgruppen i Bollnäs, ett antal skrivelser och mejl som skrivits vid avgörande tidpunkter i projektprocessen i Bollnäs, samt de intervjuer som jag gjort under mars, april och maj 2007 med berörda i Bollnäsprojektets lednings-, projekt- och arbetsgrupper. Verksamhetschefen för barn- och ungdomsenheten inom primärvården Hälsingland som ingått i projektgruppen kunde dock inte intervjuas pga. att hon råkade ut för en trafikolycka strax innan intervjuerna skulle genomföras. Jag har också deltagit vid ett antal möten med projektgruppen efter det att jag engagerats att följa processen samt vid två konferenser för hela projektet.

Det material som jag fått tillgång till respektive själv tagit fram ställs i relation till vad som tidigare framkommit i relevant vetenskaplig litteratur. Jag kommer också när det gäller de allmänna förutsättningarna för ProG-projektet att referera till den revisionsrapport som tagits fram av Öhrlings revisionsbyrå under 2007 och som berör samverkan i dessa frågor inom Gävleborgs län bl.a. i Bollnäs.

Jag har strävat efter att bibehålla ett utifrånperspektiv, och tog t.ex. inte på mig några konkreta arbetsuppgifter i projektet.

## Beskrivning av projektet

### Projektstart/utgångsläge

ProG-projektet initierades utifrån (Allmänna Barnhuset, Gävleborgs kommuner och landsting) och uppifrån, vilket innebär att det var förankrat på politiker- och chefsnivå i kommunen. Vad var det då som gjorde att man i Bollnäs kommun och Landstinget i Gävleborg var intresserad av att gå in i projektet? Hur såg situationen i Bollnäs ut när man gick in i projektet? Vilka motiv hade olika parter?

När projektet startade hade man inom socialtjänsten i Bollnäs en nyligen utredd härva med tonårsflickor som blivit utnyttjade för prostitution under tiden som de befunnit sig i socialtjänstens vård (se Hindberg 2006). Man menade inom socialtjänsten att man borde ha upptäckt vad som pågick betydligt tidigare, det rörde sig om flickor som varit kända inom socialtjänsten sedan länge. Detta innebar att man inom socialtjänsten var starkt motiverad att arbeta förebyggande för att undvika att något sådant skulle ske igen. ProG-projektet uppfattades som en möjlighet att få till

ett samarbete i ett tidigt skede. Hade man haft en plattform för samarbetet med skolan och ungdomsmottagningen och hittat parametrarna för riskbarnen så borde man ha sett dem tidigare menar den intervjuade socialchefen. Nu var de synliga hos olika myndigheter, men ingen såg sambandet.

Vid den högstadieskola där rektorn kom att engagera sig i projektet hade man likaledes haft problem med ett gäng ungdomar som begått allt mer brottsliga handlingar utan att man kunnat komma till rätta med det inom skolans ram. Det förekom bland dessa ungdomar också nazistiska sympatier. Detta hade betydelse för intresset för projektet från rektorns/skolans sida. Därutöver uppfattades det som problematiskt att man i högstadiet inte klarade att examinera de 90 % av eleverna som krävs med godkända betyg i kärnämnen. I de nationella proven i klass fem såg det bra ut i de flesta skolor, men när man får betyg i klass åtta kan det vara en katastrof, frågan är vad det handlar om. Vad händer mellan klass fem och klass åtta? Forskning visar att betygen kan vara en indikator på hur man mår (Vinnerljung 1998 enligt [www.helsingborg.se/skolfam](http://www.helsingborg.se/skolfam) 2007-10-13). När man i Bollnäs vid ett tillfälle tittade på dem som saknade fullständiga betyg från årskurs 9 visade det sig att nästan alla hade sociala problem och saknade någon att tala med. 10 % kom inte in på gymnasiet och debutåldern för första fyllan var 13,5 år. Hur man förhåller sig till elever med problem i skolan kan vara olika, vad som fungerar bäst är beroende på omständigheterna, ibland bildar man speciella grupper, ibland går eleverna hela tiden kvar i klassen. Detta diskuteras mellan lärare och rektor.

Det fanns mot denna bakgrund inom såväl skolan som socialtjänsten ett starkt intresse för att arbeta förebyggande och i ökad samverkan för att kunna upptäcka ungdomar på glid tidigt.

I den av Öhrlings framtagna revisionsrapporten kartläggs samverkansparternas inställning mer ingående. Intervjuer har gjorts med personal inom socialtjänsten och barn- och utbildningsförvaltningen i kommunen och med personal från landstingets barn- och ungdomspsykiatri. Därutöver har även dokumentationsstudier gjorts av styrdokument avseende samverkan och hur dessa har implementerats. I rapporten framkommer att den övergripande politiska samverkan för barn och unga som fastslagits i måldokumentet ”Gemensamma utgångspunkter” som antogs 2004 inte hade någon styrande funktion för de olika verksamheterna när det gäller målgruppen ungdomar med psykosocial problematik och psykiska sjukdomstillstånd. Det saknas en helhetssyn avseende samverkan kring målgruppen samt rutiner för samverkan i individärenden.

Alla intervjuade parter redovisar dock en positiv inställning till en ökad samverkan och försök har också gjorts att få till en sådan för målgruppen redan innan ProG-projektet inleddes. Möten av övergripande karaktär förekommer kontinuerligt mellan elevvården, socialtjänsten, BUP och ungdomsmottagningen. Dessa möten ses som värdefulla och anses ge en grund för samverkan i individärenden. Det har dock enligt revisionsrapporten inte varit möjligt att finna någon tydlig struktur för övergripande samverkan. De intervjuade vid de olika förvaltningarna uttrycker enligt rapporten ett stort intresse för en mer verksamhetsnära samverkan där olika personalgrupper och funktioner får möjlighet att träffas för att öka förståelsen för varandras verksamheter och för att hitta fungerande vägar för samverkan.

Från skolans sida framkommer i revisionsrapporten också ett önskemål om mer samverkan med socialtjänsten i individärenden. Inom skolan har man organiserat det så att det normalt är rektor och kurator som anmäler. Det förekommer dock också att anmälan görs av andra personalgrupper inom elevvården. Det saknas t.ex. enligt de intervjuade inom skolan dock rutiner för återkoppling från socialtjänsten när anmälan har gjorts. Skolan önskar också en större samverkan med BUP för att ge feedback till de personalgrupper inom skolan som arbetar med ungdomen. Inom skolan finns, menar man, ett fungerande system för samverkan i individärenden. Skolan anser sig ha goda resurser och en väl fungerande elevvård. Det finns dock en mindre grupp elever med en komplex problembild som skolan har svårt att klara och som skulle behöva en alternativ skolmiljö.

Inom socialtjänsten anser man att samverkan finns i de ärenden där det behövs, man menar att det måste finnas ett syfte med att lämna information till skolan. Även socialtjänsten anser sig ha goda insatser för målgruppen att erbjuda, om de får chans att komma in i ett tidigt skede och om hela familjen medverkar i arbetet. När det gäller hur anmälningar från skolan till socialtjänsten ska gå till finns det olika meningar. Intervjuade inom socialtjänsten menar att varje lärare, eller annan anställd som känner oro för en elev, är skyldig att göra en anmälan. Att anmälningarna går genom kurator och rektor kan, menar de, innebära att det görs en sällning och att anmälningar tar längre tid.

Även BUP har enligt revisionsrapporten insatser att erbjuda målgruppen och man anser att samverkan fungerar bra på tjänstemannanivå, även om det förekommer att ungdomar kommer sent till BUP, men man ser gärna mer samverkan. Grupper där BUP önskar mer samverkan med övriga aktörer är unga med allvarliga relationsproblem, barn till missbrukare, barn till psykiskt sjuka och tidiga insatser vid ätstörningar.

Det finns således ett dokumenterat intresse för en ökad samverkan, men det är endast ett fåtal individärenden där socialtjänsten, BUP och skolan kan visa på ett arbete mot ett gemensamt mål. Det är, skriver man i rapporten, ”ovanligt med medvetna målinriktade handlingar som utförs tillsammans utifrån en gemensam problembild och med ett gemensamt definierat syfte”. Däremot finns en viss grad av samarbete där man underlättar varandras arbete genom att ge information eller bidrar med kunskap.

De intervjuer som jag genomfört visar också att ett intresse för en ökad samverkan finns hos såväl skolan, socialtjänsten som BUP. Den socialchef som var med och initierade projektet uppfattade ett stort behov av att kunna få till mer samarbete och hade stora förhoppningar på ProG-projektet.

I mina intervjuer framkommer att man inom BUP känner ett tryck från skolan att samverka mer med dem, men man saknar resurser för att kunna svara upp mot detta. Kanske skulle ProG-projektet visa på nya möjligheter till samverkan. BUPs representant i projektgruppen var till en början skeptisk pga. tidigare erfarenheter av lyckade projekt som ändå inte inleddes i den reguljära verksamheten. Ska det bli något bestående måste man påverka strukturerna menar han. När han insåg att detta synsätt ingick i upplägget för ProG-projektet blev det intressant för honom, då blev det en möjlighet att arbeta som han alltid har tänkt och tyckt. Han

menar att ett förebyggande arbete borde kunna ingå i BUPs uppdrag. När BUP var nystartad år 1990 fanns det enligt honom ett större utrymme för rådgivning. Vårdgarantin som tillkommit på senare år har ytterligare ställt krav på hårdare selektion. Samhället har professionaliserats och BUP är en specialistinstans inom sjukhusorganisationen som man remitterar till. Men BUP har inte krav på remiss, de är också första instans. Senare har också 6-12-årshälsan tillkommit inom landstinget, men det räcker ändå inte till. Ett alternativ skulle, menar han, vara att BUP bara tog emot efter remiss, men hade bra samarbete med primärvården. Före skolåldern har barn sällan stora problem, då är det i så fall familjen som har problem. Barns egna problem dyker upp i skolåldern och först i tidig vuxenålder kan problemen bli psykiatriska.

I mina intervjuer framkommer att man också inom elevhälsan ser ett behov av utökad samverkan med andra aktörer både avseende elever med komplex problematik och förebyggande t.ex. genom föräldrautbildningar. Inom skolan uppfattas, enligt intervjun med rektorn, samarbetet med socialtjänsten frustrerande av rektorerna, då återkopplingar från socialtjänsten i individärenden är sällsynt. I revisionsrapporten framkommer att graden av samverkan inom skolan upplevs till stor del bero på vilken handläggare på socialförvaltningen som tilldelas ärendet i fråga.

En aspekt som lyfts fram i forskningen är om det vid projektstarten fanns oklarheter som föranlett problem. Har det då funnits oklarheter beträffande domäner, behandlingsformer, mål, värderingskriterier, förväntningar inför startandet av ProG-projektet i Bollnäs?

I revisionsrapporten från Öhrlings framhålls att en gemensam definition av målgruppen saknas liksom en gemensam syn på vård- och behandlingskedjan för ungdomar med psykosocial problematik och psykiska sjukdomstillstånd. Den bristande samsynen tar sig uttryck i avsaknad av förståelse för andras ageranden och arbetssätt, otillfredsställda förväntningar och avsaknad av trygghet i vad som händer runt en ungdom när en annan verksamhet tar vid. I revisionsrapporten påtalas att den gemensamma målgruppen bör definieras och att en bild av vård- och behandlingskedjan för målgruppen bör tas fram baserad på dokumentet "Gemensamma utgångspunkter".

Danermark och Kullberg diskuterar utifrån en idealtypisk kategorisering av samverkan, gjord av Boklund, skilda former för samarbete som ett kontinuum där koordination (samordning) utgör den ena ytterligheten, kollaboration (samverkan) utgör en mellanform och integration (sammansmältning) utgör en annan ytterlighet (Boklund 1995 enligt Danermark och Kullberg 1999). Den samverkan som normalt förekommer i barn- och ungdomsärenden i Bollnäs kan betecknas som koordination, där ärenden remitteras mellan förvaltningarna och samarbetet ofta blir av procedurkaraktär. Syftet med ProG-projektet kan sägas vara att utveckla mellanformen kollaboration där specialister möts kring ett problemområde med bevarad respekt för varandras kompetenser och olikheter. Den nyligen startade familjecentralen i Bollnäs utgör exempel på integration där strävan är att lära sig andras arbetsuppgifter och att minimera olikheter mellan deltagarna.

## Process och kontrovers

Projektet initierades av Allmänna Barnhuset som anlidade två forskare att leda det. Dessa fungerade som vetenskaplig garant, utvärderare och coacher. I Gävleborg var Johnny Haraldsson från Gävleborgs kommuner och landsting och Eva Jeppsson från Landstinget pådrivande för att projektet skulle förverkligas i länet. Man hade sedan flera år bedrivit ett arbete för att få till en ökad samverkan för barn och unga mellan landstinget och kommunerna i länet och dokumentet "Gemensamma utgångspunkter" hade tagits fram av politiker och tjänstemän och antagits av landstingsstyrelsen 2004. Därefter fortsatte en politisk arbetsgrupp för barn- och ungdomsfrågor att driva arbetet under 2005 och 2006. Initiativet till att Bollnäs kommun kom att delta i ProG-projektet togs inom socialförvaltningen och förankrades hos socialchefen, skolchefen och chefen för BUP. Som verksamhetschefer för de samverkande myndigheterna är det dessa som kan betraktas som projektledning. De utsåg i sin tur de personer som skulle utgöra den projektgrupp där samverkan skulle utvecklas. Projektet resursattes dock inte, dvs. de som ingått i projektet hade inte någon extra tid för detta och någon extra resurs för t.ex. dokumentation eller processledning har inte funnits.<sup>2</sup> Bollnäs är en liten kommun där man ofta förutsätter att samverkan kan ske utan extra resurser, i Gävle hade man däremot en utredare från socialtjänsten som följde och dokumenterade ProG-projektet från start (Åsbrink 2008). Tanken med ProG-projektet var dessutom att det inte skulle vara ett projekt, utan bli en del av den ordinarie verksamheten.

### Bred projektgrupp initialt

Projektgruppen var till en början bred; här ingick personer i ledningsfunktion på olika nivåer inom förvaltningarna. I den breda gruppen diskuterades relativt länge vilken inriktning projektet skulle få. En första idé var att fokusera på det Familjecentrum som precis skulle starta där olika parter inom kommunen och landstinget skulle samverka och där frågan om de ekonomiska stuprören var aktuell. Men sedan kom idén upp att istället fokusera på ungdomar i åldern 13-18 år, en grupp som olika parter hade problem med (se ovan). Innebörden av förebyggande arbete diskuterades och det konstaterades att förebyggande arbete kan vara generellt och individuellt. Det konstaterades också att föräldraresurserna behövde tas tillvara bättre än tidigare och att det gällde att finna former för att ge hela familjer stöd och att det fanns en hel del resurser i såväl kommunens som landstingets regi, men att samordningen var dålig. Man beslöt att börja med att kartlägga resurserna för att sedan diskutera samordningsvinster och utvecklingsområden (Protokoll 2005-05-17). En styrgrupp utsågs, denna bestod av socialchefen och skolchefen från kommunen samt verksamhetschefen för barn- och ungdomsenheten inom primärvården Hälsingland samt enhetschefen för BUP i Bollnäs från landstinget (dvs. i stort sett identisk med den tidigare nämnda projektledningen).

Vid ett efterföljande arbetsseminarium på Sättra Bruk 2005-05-26--27 (från Bollnäs deltog representanter för skolan, BUP, socialtjänsten samt primärvårdens barn- och ungdomsenhet) planerades arbetet: man skulle inventera, identifiera nyckelpersoner,

---

<sup>2</sup> Allmänna Barnhuset har stått för kostnaderna för projektledningen samt för de konferenser som hållits på Allmänna Barnhusets konferensanläggning i Sättra Bruk.

se till att centrala personer undertecknade avtalet, identifiera utbildningsinsatser samt välja målgrupp. Man hoppades också att den nya gemensamma styrelsen för Gävleborgs kommuner och landsting skulle ge bättre förutsättningar för arbetet (Protokoll 2005-05-27).

Vid nästa möte i den breda projektgruppen 050620 utsågs IFO-chefen i Bollnäs till kontaktperson med Allmänna Barnhuset, och föreslogs att primärvårdsdirektören och kommunchefen skulle underteckna avtalet.<sup>3</sup> Förutom de förvaltningschefer, områdeschefer och nyckelpersoner som deltog i mötet identifierades ytterligare några som behövde initieras: kommunchefen, ekonomichefen i kommunen, andra centralt placerade ekonomer i kommunen, ekonomichefen inom socialtjänsten, samt ekonomichefen inom barn och utbildningsförvaltningen och två ekonomer från landstinget. Angående val av område fanns många förslag, men man kunde inte enas om något, varför respektive verksamhet skulle diskutera vidare internt och beslut skulle tas på nästa möte i gruppen 050915. Man konstaterade att man inom skolan arbetar mycket med prevention riktad till den enskilda eleven, medan man inom socialtjänsten och BUP arbetar med hela familjen. Man enades om att göra en inventering av behov och resurser inom verksamheterna, vilket skulle underlätta beslutet om inriktning. Idéer som framfördes var: föräldracoach, COPE-modell, affektsskola, allaktivitetshus, stöd till bokstavs barn och deras familjer, multimodala team, utreda skillnader mellan pojkars och flickors diagnoser.

Man kartlade och förde under ett antal möten samtal om hur man skulle kunna arbeta förebyggande för denna målgrupp. Man kom dock inte framåt i dessa samtal, beroende på att man hade olika fokus: socialtjänsten och BUP ville arbeta med sekundär prevention medan skolan ville arbeta med primär prevention (bandupptagning från möte i ProG-projektet 050929). Det uppfattades dessutom som ett problem att skolans representanter i projektet hade bytts ut ofta i detta tidiga skede och det rådde osäkerhet om hur skolans processledare arbetade, dvs. huruvida han kontinuerligt sammankallade, informerade och diskuterade med berörd personal. De nya personer som deltog från skolans sida visade sig ofta ha otillräcklig information om projektet.

### **Stor omsättning i projektgruppen**

Projektgruppen kännetecknades i inledningsskedet av stor omsättning. Elevhälsan tillfrågades av förvaltningschefen om att delta från start men hade inte möjlighet och avböjde pga. för kort varsel och för stor arbetsbelastning. Från elevhälsans sida uppfattade man också att projektet handlade om gemensam förvaltning och att den som deltog skulle ha en beslutande funktion i ekonomiska frågor.

En första medverkande områdeschef byttes ut mot en annan, som sedan blev rektor i samband med att en stor omorganisation genomfördes. Denne fick uppdraget att representera skolförvaltningen genom att han visade ett aktivt intresse för projektet. En bakgrund till hans intresse var att han var rektor på den skola där man hade problem med ett ungdomsgång och en del kriminella händelser på skolan, vilket

---

<sup>3</sup> Avtalet skrevs under av primärvårdsdirektören för landstinget och tf kommunchef i Bollnäs kommun 2005-07-13.

hade lett till polisanmälningar. Man hade internt inom skolan fört en diskussion om man kunnat få syn på detta tidigare och vad man i så fall skulle ha kunnat göra för att undvika händelseutvecklingen.

En del personer byttes således ut under det första skedet. Skolan representerades av ett antal olika personer innan den rektor kom in i bilden i september 2005, som sedan var kvar som skolans representant och deltog på i stort sett alla träffar och möten. När han kom in i projektet uppfattade han att det varit en brist på engagemang från skolans sida, att man satt och väntade på skolan. Han gick till ett möte utan att ha särskilt mycket information och reagerade på den syn på skolan som kom till uttryck. Allmänt fanns en bild, menar han, av att skolan inte gjorde något. Bilden var att skolan inte ville samarbeta, vilket han då tog som en utmaning.

Socialtjänstens representant i projektgruppen var, liksom barn- och ungdomshälsans, samma person under hela projektet, men socialchefen avgick under projekttiden och ersattes inte i styrgruppen. Kommunens arbetsmarknadschef gick under en period in som socialchef, men engagerade sig inte i ProG-projektet.

BUPs enhetschef delegerade arbetet i ProG-projektet till den person inom BUP som deltagit under hela projekttiden och som senare själv blivit enhetschef.

De ekonomer som deltagit i projektet har också bytts ut; således hade skolan en ekonom från början som sedan byttes ut till förmån för en ekonom från socialtjänsten, som sedan varit kvar i projektet, men så småningom kompletterats av en annan ekonom från skolan samt av en för Gävle och Bollnäs gemensam ekonom vid BUP. Antalet deltagande ekonomer utökades således under projektets gång.

Det framkommer i intervjuerna att det fanns många goda viljor, men man hade svårt att enas om formuleringarna. En förklaring till detta skulle enligt en av projektdeltagarna kunna vara att bytet av personer innebar att alla inte var informerade om syftet med ProG-projektet. Det uppfattades av denna person som nödvändigt att kontaktpersonen för respektive myndighet också skulle ta på sig att vara processledare internt och samla och diskutera med sin personal, men de olika personer som representerat skolan har inte uppfattat sig som processledare.

Behovet av en arbetsgrupp med kontinuitet uppfattades mot denna bakgrund som allt starkare. Man ansåg sig inte kunna börja från början varje gång en ny person kom in i projektet, då detta innebar att man tappade tempo. Man uppfattade det som att man väntade ut varandra pga. de otydliga ramarna. Å ena sidan hade bytet av personer lett till att man inte kommit vidare i processen, å andra sidan hade otydligheten i projektet lett till att man från skolans sida velat invänta inriktningen för att veta vem som skulle vara lämplig att delta. En lösning som föreslogs var att processledarna inom respektive förvaltning skulle mötas och bestämma en inriktning. Att smalna av projektet skulle innebära att man inriktade sig på sekundär prevention. En annan möjlighet, som påtalades av den nationella projektledningen för ProG-projektet, skulle vara att utgå från det som man upplevde som ett gemensamt problem. På den nivån skulle man kanske inte vara så oeniga.

Grundförutsättningen för att kunna enas om något som kunde upplevas som meningsfullt för alla parter uppfattades i projektgruppen vara att få till en kontinuitet i gruppen. Samtidigt lyftes ansvarsfrågan upp. Att få till en kärngrupp uppfattades som viktigt, denna skulle då kunna kompletteras av en bredare referensgrupp. Den nationella projektledningen/forskarna menade att man i Bollnäsprojektet måste bestämma sig, att några måste ta ledningen. Med denna uppmaning i ryggen utsåg kärngruppen (respektive myndighets representanter i projektgruppen) sig själv till projektgrupp vid ett möte med ledningen för hela det nationella ProG-projektet 050929, då man menade att man inte kunde sitta och vänta på att bli utsedda av någon längre, samt att mandatet måste utgå från engagemang och delaktighet för att man skulle kunna driva projektet, vilket man uppfattade att man hade i denna kärngrupp. Man såg det också som så att om man i denna mindre projektgrupp kunde ena sig om ett fokus så skulle man också kunna få andra att anta samma fokus, vilket senare dock visade sig vara en felbedömning. Detta innebar att projektgruppen i Bollnäs hädanefter fick stå för både ledningen av projektet och engagemanget nerifrån. I den mindre projektgruppen kom att ingå: IFO-chefen inom socialtjänsten, socialtjänstens chefsekonom, rektorn för ett skolområde i Bollnäs, den lokale enhetschefen för BUP samt verksamhetschefen för barn- och ungdomsenheten inom primärvården Hälsingland.

### **Inriktning av arbetet**

I projektgruppen kom man fram till att problemen tenderade att öka inom tre områden: användandet av droger, riskbeteende för sexuell exploatering och ökat intresse för nazistiska grupper. Den gemensamma nämnaren uppfattades vara barn med en tidig känsla av utanförskap (skrivelse 2005-10-07).

Projektgruppen om att ”utveckla instrument för att finna ungdomar i riskzonen för utanförskap och att tidigt hitta gemensamma utgångspunkter i detta arbete”. Man tänkte börja med att identifiera barn i årskurs 5 som var i riskzonen för att därefter erbjuda olika insatser i syfte att förhindra en negativ utveckling. Vidare att under en längre tid följa upp hur det går för barnen och utifrån detta värdera värde/effekten av insatserna (ibid).

Avsikten var att börja med att identifiera barn i klass fem som var i riskzonen och därefter erbjuda olika insatser samt under en längre tid följa upp hur det går för barnen och utifrån detta värdera värdet/effekten av insatserna.

Några frågor formulerades: Vilka kriterier kan man utgå från i arbetet med att identifiera barnen? Finns etiska dilemman i samband med detta? Hur skulle man kunna räkna på värdet av det förebyggande arbetet? Tidsaspekten i uppföljningen? Vilka utvärderingsinstrument skulle man kunna använda och vilka förebyggande insatser ska prioriteras? (ibid).

I den mindre gruppen kom man på rektorns förslag fram till att man skulle arbeta med klass fem inom hans skolområde i kommunen, då det händer mycket och då eleverna för första gången får mäta sig med varandra genom ett nationellt prov och får ett kategoriskt omdöme som är odiskutabelt. Efter att ha ställt upp ett antal kriterier hittade man instrumentet SDQ (The Strengths and Difficulties

Questionnaire) och beslöt sig för att börja med att göra en inventering med hjälp av det. (Vem som kom med idén om detta instrument råder det dock delade meningar om, under intervjuerna har detta tillskrivits olika personer.) Man menade att det är från och med klass fem som de som kommer att få problem i högstadiet börjar utkristallisera sig. Pga. att den beslutade inriktningen kom att handla om primär prevention och att det i första läget gällde att hitta ungdomar i riskzonen kom landstingets olika verksamheter inte att bli omedelbart berörda, i stället kom skolan i fokus.

### **Kritik mot det planerade arbetssättet**

Projektgruppens avsikt var att få till stånd en arbetsgrupp med förankring i de representerade verksamheterna, som skulle kunna utföra de intervjuer med alla elever i klass fem och deras föräldrar som man ville göra. Vid det första mötet med arbetsgruppen kom dock ingen från projektgruppen på grund av olyckliga omständigheter att närvara. Härigenom missade man möjligheten att i ett tidigt skede förklara projektet och få till en process för att skapa enighet runt det föreslagna arbetssättet, vilket arbetsgruppen fått information om skriftligt innan mötet. I kallelsen till mötet med arbetsgruppen formulerades frågan: ”Vad tycker ni att vi ska erbjuda de föräldrar och elever som visar sig ha behov i den scanning som ska ske i årskurs fem på Granbergsområdet?”(kallelse 051209). Den andra frågan som ställdes handlade om vilka variabler och skattningsinstrument som skulle användas i scanningen.

Arbetsgruppen kom dock inte att diskutera dessa frågor. I stället kom de som skulle utgöra den tänkta arbetsgruppen att vid detta tillfälle diskutera ihop sig om kritik mot det planerade arbetssättet. En skrivelse upprättades därefter till projektgruppen där de kritiska synpunkterna framfördes (skrivelse 2005-12-15). Vid detta möte deltog representanter för elevhälsan, ungdomsmottagningen och BUP. Projektets föreslagna inriktning var vid denna tidpunkt således inte helt förankrad i dessa organisationer.

I skrivelsen hänvisas till det helhetsperspektiv som lyfts fram i rapporten ”Tänk långsiktigt”(Skolverket/Socialstyrelsen/Statens Folkhälsoinstitut 2004). Man menade att helhetsperspektivet saknades i det planerade projektet med dess tyngdpunkt inom barn- och utbildningsförvaltningen. Hur det skulle länkas ihop med utvecklingsenhetens/elevhälsans kontinuerliga utredningsverksamhet angavs inte heller. Man menade vidare att etiska dilemman fanns både utifrån verksamhetsuppdrag och utifrån individperspektiv. I skrivelsen går man inte in närmare på innebörden av detta, men vid den intervju jag gjort med elevhälsans representanter framkom att man från deras sida uppfattade att ProG-projektet skulle handla om generellt skyddande faktorer och att det då hade varit intressant att t.ex. samverka om föräldrautbildningar. Man menar att det inte är etiskt försvarbart att identifiera riskindivider innan man har någon behandling att erbjuda. Problemet är enligt de intervjuade inte att identifiera de sårbara individerna, det kan man fråga lärarna om. Problemet ligger i stället på åtgärdssidan, frågan är vad man kan erbjuda. Det är där man enligt elevhälsan måste börja, och det var där det brast. Man är också tveksam till om man kan identifiera risk med SDQ-formulär. Normalt inleds samarbetet, menar kritikerna, när det har gått för långt, i regel först när en anmälan till

socialtjänsten har gjorts. Man ville ha en neutral processledare som kunde företräda familjen och samla skolan, socialtjänsten och BUP tidigare i processen, dvs. den inriktning som ProG-projektet i Gävle fick (intervju med elevhälsan).

Sammanfattningsvis gällde de skilda synsätten framför allt den inriktning som det förebyggande arbetet fick, och som innebar att rektorn för en av grundskolorna gjorde intervjuer med elever, föräldrar och lärare i klass fem med hjälp av ett speciellt SDQ-formulär. Kritiken mot detta arbete kom framför allt från elevhälsan och handlade om att man i projektet valde att använda SDQ-formuläret samt senare att rektorn utförde arbetet.

Kommunens skolchef uppfattar det som att elevhälsans kritik gick ut på att samma frågor har ställts tidigare, samt att man redan hade mycket att göra, men poängen är påpekar skolchefen att frågorna nu ställdes till var och en och följdes av ett samtal. De undersökningar som gjordes av utvecklingsenheten/elevhälsan omfattade inte alla elever i respektive årskurs, utan var anonyma stickprov som sedan redovisades gruppvis. Han uppfattade kritiken som intern inom skolan och att den i huvudsak har framförts direkt till rektorn i fråga. Diskussionen handlade enligt honom inte om projektet som sådant, eller den åldersgrupp man valt att arbeta med, utan om metoden, om frågeställningen och om att det blev en rektor som kom att göra kartläggningen. Han ställer i min intervju frågan: kanske skulle vi arbetat bredare än i en skola och i en årskurs?

Socialtjänstens representant i projektgruppen säger i min intervju att hon uppfattade det som att elevhälsan ville arbeta med dem som har problem, inte leta efter nya, då de inte trodde att några nya skulle komma att hittas via kartläggningen. Hon uppfattade att skolan tyckte att det föreslagna arbetssättet skulle bli för jobbigt, elevvårdspersonal och lärare skulle bli för involverade och det skulle man inte ha tid med.

I min intervju med BUPs representant framkommer att projektgruppen uppfattade att elevhälsan tyckte att det var samarbetet kring de identifierade som borde prioriteras, och man ansåg sig redan veta vilka de var. Inom BUP var man inte heller så intresserad av att leta upp nya patienter. Man hade fullt upp, varför något stort engagemang för ProG-projektet inte gick att uppamma där, speciellt som projektet dessutom hade vaga konturer.

## **Reaktioner på kritiken**

Inom projektgruppen diskuterade man den framförda kritiken, och avsåg att inbjuda arbetsgruppen till ett nytt möte där de olika synsätten skulle kunna komma till uttryck, vilket arbetsgruppen också hade begärt. Man var mån om att elever och föräldrar skulle få bedöma elevernas problem och behov, men man var beredd att överge idén om screening via SDQ-formuläret för att i stället identifiera barn och unga i riskzonen på annat sätt t.ex. genom ett antal identifierade riskfaktorer (bandupptagning 060216). Rektorn hade därefter två möten med de representanter för elevhälsan som tydligast hade formulerat kritiken, men menar att de inte kom med något alternativt arbetssätt eller några idéer om hur man skulle arbeta i stället.

I detta läge valde projektgruppen att begära mandat av sina respektive verksamhetschefer att trots den uttalade kritiken gå vidare på den planerade vägen, inte minst därför att man hade diskuterat inriktningen alltför länge och behövde komma till skott. Därefter lämnades projektet över till verkställighet och verksamhetscheferna kom i fortsättningen inte att vara inblandade i processen.

Den tilltänkta arbetsgruppen inbjöds till ett nytt möte den 9 februari, direkt efter att projektgruppen träffat projektledningen och fattat beslut om inriktningen. Beslutet var då redan fattat och någon dialog om inriktningen kom inte till stånd.

Skolchefen informerade elevhälsan om projektgruppens fortsatta uppdrag, men rektorn fick pga. motståndet mot det valda arbetssättet göra hela jobbet själv. Rektorn var själv tveksam till att gå vidare pga. motståndet, men blev uppmanad att fortsätta. Kanske skulle man dock ha funderat mer i detta läge i mars 2006, kanske var det inte något bra mandat att köra över kritikerna, menade rektorn vid min intervju med honom (Intervju med rektorn för Granbergsområdet).

Man vände sig från projektgruppen också till Socialstyrelsen och till forskare vid Karolinska institutet för att få synpunkter på om projektets uppläggning kunde anses oetisk. Ingen kritik mot arbetet framkom emellertid, och man fick då mandat att gå vidare med arbetet.

## **Genomförande och resultat**

Därefter genomförde rektorn i det berörda skolområdet intervjuer med ett antal elever, föräldrar och lärare med hjälp av SDQ-instrumentet samt ställde ett antal kompletterande frågor.<sup>4</sup> Arbetet utfördes av rektorn vid sidan av ordinarie arbete på kvällar och helger. Föräldrarna var enligt rektorn positiva till möjligheten att få prata med honom om sitt barn utan att det föranleddes av att det hade hänt något i skolan. Man uppfattade det som att skolan bryr sig om eleverna.

Resultatet av rektorns intervjuer sammanställdes i ett dokument (Wänglöf 2007). Detta visar sammanfattningsvis att elever, föräldrar och lärare hade till stor del samstämmiga uppfattningar, att alla elever som hade problem som kom till uttryck i psykisk eller social ohälsa inte var kända av elevhälsan samt att det fanns elever som hade problem både bland de intervjuade och bland dem som inte valde att bli intervjuade. Dessa var dock inte av så allvarlig art att några signaler hade kommit om att åtgärder behövde sättas in. Med pedagogernas synsätt överskreds gränsvärdena visserligen på fler ställen än med föräldrarnas, och föräldrarna hade sett större problem än barnen. I de fall där det fanns kraftiga signaler var det utrett och det fanns några som var särskoleinskrivna och några som hade beteendestörningar där insatser redan var på gång. Man kan fundera på, menar rektorn, om signalerna är tillräckligt tydliga i 11-årsåldern för att gå vidare i övriga fall. Men man kan också fundera på hur man ska stödja de familjer som man ser är lite bräckliga, menar han, och det är kanske inte en intern skolfråga. Det är bra om skolan klarar mycket själv, eftersom det är tufft för föräldrarna om man går vidare till socialtjänsten, men så fort skolan tar upp en elev som inte fungerar, så frågar

---

<sup>4</sup> Alla föräldrar som kom till föräldramöten i klass fem inbjöds att delta, alla valde dock inte att medverka.

ledning och politiker om skolan har samarbetat med socialtjänsten. Samtidigt hade man byggt in en halv socialarbetartjänst i skolan.

Rektorns tes är att skolan ser väldigt mycket och gör väldigt mycket som andra inte ser beroende på att man löser det inom skolan. Frågan är då, menar han, om det är bra eller dåligt. Därutöver hade en del saker framkommit som utgör problem för en större grupp elever och som det är möjligt för skolan att åtgärda generellt. Det hade kommit fram många små enkla saker, t.ex. att det skulle vara värdefullt om eleverna kunde få frukost i skolan så att de orkar fram till lunch, vilket skulle kunna innebära en högre måluppfyllelse och lugnare elever. En sådan åtgärd kan kostnadsberäknas och beslutas politiskt. En annan åtgärd skulle kunna vara att stödja föreningslivet i större utsträckning och att målinrikta insatser för att fånga upp de som annars lägger av med idrott på högstadiet. En slutsats är enligt rektorn att lärarna ser mycket och att denna typ av kartläggning inte behöver göras varje år, utan att det skulle räcka med att intervjua lärarna utifrån vissa kriterier. Samt att mäta och kontrollera att det som upptäcks har förts vidare till elevhälsan eller socialtjänsten och följa upp vad som i så fall har hänt eller varför det inte förts vidare.

### **Arbetet förs vidare**

Under 2007 startade arbetet med att upprätta en handlingsplan med utgångspunkt i dokumentet "Gemensamma utgångspunkter" och en projektledare anställdes på deltid för detta arbete med siktet att en plan skulle föreligga till årsskiftet 2007/08. Projektgruppen för ProG-projektet begärde att få fortsätta som processgrupp inom ramen för detta arbete då man tyckte att man arbetat bra tillsammans, och såg det som viktigt att relationerna fungerar för att kunna arbeta bra. Inom detta arbete skulle andra möjligheter till samverkan kunna tas fram.

Efter denna beskrivning av förutsättningarna inför projektstarten, samt processen i projektet är det nu dags att sätta detta i relation till forskningslitteraturen om samverkan.

## **Det faktiska samspelet**

### **Frågeställningar**

Enligt Sunesson är det vid utvärdering av samverkansprojekt meningsfullt att särskilja tre separata analytiska domäner från varandra: en överordnad domän, en social domän och en konkret praktisk domän. Den första av dessa rör förhållanden inom skilda samhällliga sektorer eller *verksamhetsdomäner*. Den andra domänen rör skilda *yrkesgrupper/professioner* och dessas anspråk på kunskaper kring ett samhällsproblem och den tredje domänen rör *organisationer* och *organisatoriska nätverk* (Sunesson enligt Danermark & Kullberg 1999). Andra forskare talar också om en fjärde domän: brukarnas domän.

Med utgångspunkt i detta kommer Danermark och Kullberg fram till en modell baserad på teoretiska utgångspunkter och faktiska samverkansprojekt som

innehåller tre analytiska fält som kan ses som förutsättningar som måste vara uppfyllda för att samverkan ska fungera. Olika kunskaps- och förklaringsmodeller, olika lagar och regelsystem och organisatoriska förhållanden måste, menar de, identifieras, lyftas fram och diskuteras. Jag kommer här att använda mig av deras modell.

Frågorna kan då ställas vilken betydelse det har haft för ProG-projektet att det var två huvudmän som stod bakom projektet, att det var olika verksamheter med olika organisationer, hierarkier och regler som var berörda och att det var olika professioner som samverkade i ProG-projektet i Bollnäs.

## Olika kunskaps- och förklaringsmodeller/asymmetriska relationer

Sunesson (Sunesson enligt Danermark och Kullberg 1999) som har studerat ett flertal samverkansprojekt mellan socialtjänsten och primärvården drar slutsatsen att det ofta föreligger en asymmetrisk relation mellan de yrkesgrupper som samverkar, en asymmetri som är till socialtjänstens nackdel. En central del i samverkansproblematiken är enligt honom skillnader i status, ansvar och regelsystem mellan professioner och semiprofessioner. Det finns enligt Sunesson ett större intresse hos socialtjänsten för samverkan med primärvården än tvärtom. Även andra forskare konstaterar att socialtjänstens personal ofta hamnar i en beroendeställning gentemot yrkesgrupper inom primärvården (Berg 1994 enligt Danermark och Kullberg 1999). Den sjukvårdsutbildade personalen har en starkare ställning i kraft av den högre status och inflytande som det medicinska perspektivet åtnjuter i förhållande till ett beteende- eller samhällsvetenskapligt perspektiv. Även internationella studier visar att läkare och sjuksköterskor ofta är obenägna att samarbeta med anställda inom den sociala sektorn/personal med social kompetens. Detta antas bota i en rädsla för att förlora auktoriteten inom ansvarsområden där yrkesgrupper från de båda fälten överlappar varandra. Enligt professionsteorin konkurrerar olika yrkesgrupper med strävan mot yrkesmonopol. En kamp pågår mellan olika professioner om att erövra eller inkorporera så många problemområden som möjligt i det egna kompetensområdet. Detta leder till att politiska eller samhälleliga konflikter tar formen av vetenskapliga kontroverser (Brante 1990 enligt Danermark och Kullberg 1999). Danermark menar att i människovårdande organisationer konkurrerar yrkesgrupperna ofta om hur ett problem ska definieras, förstås och åtgärdas. En av de tydligaste svårigheterna i olika samverkansprojekt är att respektive professions gränser måste vara tydliga när man ska samverka över dessa gränser.

I sin avhandling har Åsa Backlund undersökt elevvårdens resurser, organisering och praktik i grundskolan (Backlund 2007). Hon konstaterar att det i hennes studie rådde mycket stora skillnader mellan olika skolors tillgång till lokala elevvårdsresurser. Variationen kunde delvis förklaras av behovsrelaterade faktorer som föräldrarnas utbildningsnivå, förekomsten av särskild skolform och elevernas åldersfördelning, men också politisk majoritet och ekonomiska resurser i kommunen hade betydelse.

Skolsköterskan var den resurs som i första hand fanns tillgänglig för eleverna. Få av skolorna hade en psykolog lokaliserad till och anställd av skolan.

Skolkuratorernas ansvarsområde var svårast att avgränsa, deras arbetsuppgifter, att ansvara för kontakten med socialtjänsten och samtal med elever och föräldrar, utfördes delvis också av andra yrkeskategorier, och det var ofta andra som satte agendan för skolkuratorernas arbete. Det var skolpsykologerna som ansvarade för de utredande uppgifterna. För de diagnostiserande uppgifterna finns tydliga egna teknologier i form av olika slags testmetoder som bara får utföras av psykologer påpekar Backlund.

Elevvårdens arbete har blivit alltmer specialiserat och på de skolor som Backlund studerade var ett konsultativt arbetssätt tydligt. Gränsdragningssvårigheter fanns dels mellan kuratorer och skolsköterskor, dels mellan psykologer och kuratorer. I de flesta av de undersökta skolorna fanns särskilda elevvårdsteam. Arbetet mellan lärare och elevvårdsteam var relativt institutionaliserat och innebar en ojämn maktrelation mellan skolans företrädare och familjerna. Elevvårdspersonalens ökade inriktning mot konsultativt arbete innebär, menar Backlund, att det skapas en domänkonflikt kring vissa skolsociala uppgifter, där parterna konkurrerar om att slippa ta ansvar för det direkta arbetet med elever och föräldrar. (Genom tillskapandet av externa resursenheter kan elevvårdspersonalens egna professioner få ett större inflytande över vilka teknologier som används.) Ett ökat konsultativt förhållningssätt skulle kunna tolkas som ett uttryck för professionalisering. Specialiseringen ger ett minskat utrymme för det direkta arbetet. Upprättandet av rutinbeskrivningar och arbetsordning för när och hur ett ärende ska tas upp i elevvårdsteamet eller på elevvårdskonferens kan, menar Backlund, ses som ett uttryck för en specialisering och byråkratisering av den lokala elevvårdsorganisationen. Att lärare får stöd att hantera problem i sin arbetssituation är en viktig uppgift – att se till elevernas behov i skolan är en annan.

Intrycket av de fallstudier som refereras i avhandlingen är att fältet delvis präglas av maktkamp om resurser och möjlighet att styra över praktikens utformning. Det råder oklarheter och olika syn på frågor om hur långt skolans sociala ansvar ska sträcka sig, hur det sociala stödet i skolan ska gestaltas och vilka som ska stå för dessa uppgifter. Elevvårdens dubbla uppdrag, att bistå lärarna med stöd i deras elevvårdsarbete och arbetet direkt med elever och föräldrar, leder till oklarheter beträffande elevvårdspersonalens och lärarnas respektive ansvarsområden samt kring hur samarbetet mellan dem ska utformas. Detta är delvis en ledningsfråga.

Den sociala barnvårdens organisationer tycks ägna relativt litet intresse åt att verka i och genom skolan. Den bild som förmedlas är enligt Backlund att det mellan skolan och socialtjänsten föreligger en domänkonflikt, som handlar om att slippa ta ansvar för de sociala problem som definieras av skolan, men som inte av socialtjänsten bedöms ligga inom myndighetsutövningens ramar. Samarbetet mellan skolan och socialtjänsten borde kunna sträcka sig utöver arbetet med enskilda eleven/familjer t.ex. kring utveckling av preventiva stödinsatser på skol- eller områdesnivå. Avhandlingens resultat tyder dock på att det långt ifrån alltid finns ett samarbete utöver individnivå mellan enskilda skolor och socialtjänsten.

I vilken mån kan då de skilda synsätt som kommit fram i Bollnäsprojektet när det gäller den problematik man valt att arbeta med förstås mot en sådan bakgrund? Har ProG-projektet uppfattats som ett hot mot etablerade professionsgränser? Kan en maktkamp mellan de verksamheter som kommer i kontakt med barn och unga med

problem identifieras i Bollnäs? Finns det oklarheter om hur långt det egna ansvaret sträcker sig?

Elevhälsan har en stark ställning i Bollnäs. Man valde 2003 att satsa alla de s.k. Wernersson-pengarna på denna och hade när ProG-projektet startade tre skolpsykologer, skolläkare samt kuratorer och skolsköterskor på varje skola samt s.k. medarbetare som var närvarande i skolan för att t.ex. titta på klassrumssituationen. Några år tidigare hade dessutom elevhälsan decentraliserats så att man nu har några anställda inom varje skolområde som utgör ett elevvårdsteam, och när det behövs kopplar man in skolpsykolog och skolläkare (intervju med skolchefen). Elevhälsan har därmed egna resurser för att göra basutredningar och bedömningar är (intervju med skolläkare och skolpsykolog). Man klarar en stor del av de problem som kommer till uttryck i skolan (intervju med rektorn för Granbergsområdet). Man arbetar dock inte direkt med behandling, utan kontaktar landstinget om det blir aktuellt med t.ex. medicinering. Vid behov kopplas socialtjänsten, BUP eller habiliteringen in (intervju med skolläkare och skolpsykolog).

Socialtjänsten kan inte matcha elevvårdsteamerna på varje skola med personkännedom, vilket innebär att det blir svårt att bygga upp tillit, menar den intervjuade f.d. socialchefen, och BUP har för litet resurser. Socialtjänsten får i stället köpa resurser genom utredningshem. Men det är lite väl ingripande att bli tvungen att placera familjen någonstans. Barnpsyk skulle kunna vara ett stöd på hemmaplan i konsultationsfall. Från socialtjänstens sida uppfattar man, menar den intervjuade IFO-chefen, elevhälsan som en buffert mellan pedagogerna och socialtjänsten och menar att det ibland är problematiskt att ärenden ska filtreras igenom elevhälsan; en del familjer och barn skulle få mer adekvat hjälp om de kom direkt till socialtjänsten.

Inom skolan utförs således ett relativt omfattande arbete för de elever som har problem, men skolchefen menar att det är intressant för skolan att arbeta också förebyggande, varför han var intresserad av ProG-projektet med det upplägg det fick i Bollnäs. Kanske skulle det komma fram nya saker genom att rektorn pratade med alla elever och föräldrar i stället för att man bara lämnar ut en enkät till eleverna. Skattningsformulär utgör ofta ett bra underlag för att få till stånd en fruktbar diskussion, vilket enligt rektorn även visade sig vara fallet här.

Det framkommer av både mina intervjuer och revisionsrapporten att det framför allt är socialtjänsten och skolan/elevhälsan som har olika synsätt och synpunkter på varandras sätt att arbeta med den gemensamma målgruppen. Man har ingen klar uppfattning om vad som görs för barnet/den unge i den andra verksamheten.

Skolan och BUP samarbetar på så sätt att man från skolans sida vid en elevvårdskonferens kan föreslå att man kontaktar BUP för utredning. Det är dock frivilligt för eleven att gå dit. Skolan får inte alltid tillbakarapporteringar om det inte sätts en diagnos, särskilt om det blir frågan om medicinering, eller om det är saker skolan ska tänka på utifrån det BUP kom fram till. I dessa fall kan pedagogerna behöva information. Det uppfattas som mindre kontroversiellt för föräldrarna att rekommendera BUP än socialtjänsten. Ofta finns det en beteendestörning när skolan rekommenderar BUP och då är föräldrarna medvetna om detta. Då är de enligt den intervjuade rektorn tacksamma för hjälpen.

I revisionsrapporten framkommer vid intervjuerna med BUP att skolan vanligtvis bjuds in vid det första besöket på BUP om de initierat kontakten och de intervjuade på BUP menar att ärendena oftast återkopplas till skolan när utredningar eller kontakter av annat slag avslutas och att det även finns en dialog med skolan under pågående kontakt. I intervjuerna med skolan och elevhälsan framkommer att skolan däremot sällan bjuds in när socialtjänsten startar en utredning efter att anmälan gjorts och vanligtvis vet inte skolan heller om anmälan har mottagits och om utredning har inletts.

De olika samverkanspartnerna har således olika utgångspunkter beroende på sin yrkesprofession och sitt uppdrag, men också beroende på lokala förutsättningar, resurser och organiseringen av respektive verksamhet.

Hade man då kunnat få till en större samsyn, även om det ytterligare skulle ha dragit ut på tiden, och om detta i så fall skulle ha inneburit att man fått välja en annan arbetsmetod? Erfarenheterna från andra samverkansprojekt visar att det kan ta lång tid och att det ibland måste få göra det. Den begränsade avsatta projekttiden gjorde att man valde att sätta igång utan att enighet hade nåtts. Man var öppen för att diskutera metoden och instrumentet, men inte inriktningen. Då en fruktbar diskussion inte gick att få till valde man att fortsätta på den inslagna vägen. Frågan kvarstår dock om det hade funnits möjligheter att komma fram till en större enighet om man hade fortsatt diskussionen i den breda gruppen längre eller på något annat sätt fångat upp de kritiska synpunkterna tidigare.

Danermark och Kullberg påpekar att olika professioners olika förståelse av verkligheten ofta är konstruerade utifrån ett visst perspektiv som i regel är en högst adekvat beskrivning av verkligheten utifrån det perspektiv de betraktas från. Och att detta innebär att när nya samverkansformer utvecklas uppstår lätt en kamp om att få definiera och lösa de problem som samverkan gäller. Den kontrovers som uppträdde inom ramen för ProG-projektet kan tolkas som ett uttryck för detta.

## Organisatoriska förhållanden och kulturer

Det är svårt att se att den kontrovers om projektets inriktning som uppstod hade att göra med att det var två olika huvudmän som var berörda: landstinget och kommunen. På denna övergripande nivå uppstod ingen konkurrenssituation, vilket inte är så konstigt då projektet inte kostade några extra pengar. Kontroversen kan i stället sägas ha handlat om projektets inriktning med utgångspunkt i olika kunskaps- och förklaringsmodeller och kommit till uttryck mellan elevhälsan på den ena sidan och projektgruppen på den andra. En stark och uppenbarligen välfungerande elevhälsa med såväl medicinsk som psykologisk expertis ställde sig kritisk till den uppläggning av samverkan som projektgruppen inledde. Man var intresserad av en ökad samverkan, men inte med denna inriktning. Genom att en rektor pga. kritiken från elevhälsan själv genomförde alla intervjuer överskreds professionsgränsen mellan pedagogerna och elevhälsan ytterligare.

Om något problem inte uppstod mellan huvudmännen så kom däremot olika kommunala förvaltningar att beröras. Det finns fler hinder för att samverka än man kan tro säger skolchefen, han menar att man borde fundera mer på hur man ska

organisera kommunen för att inte bygga in hinder. Skolan och socialtjänsten slåss om samma pengar, men har samma målgrupp, i stället borde man samverka runt den enskilda eleven som har problem och försöka lösa det genom att titta på skolan, på fritiden, på hur de har det hemma. Flera av de intervjuade har tagit upp förslaget att ha en gemensam nämnd för socialtjänsten och skolan för att kunna ta ett helhetsgrepp och inte behöva konkurrera om kommunala medel.<sup>5</sup>

På vilket sätt skiljer sig de organisatoriska förhållandena åt i de ingående verksamheterna? Vad har dessa skillnader betytt för projektet? Skolan är en stor förvaltning med ca 600 anställda inom grundskolan, socialförvaltningens individ- och familjeomsorg hade ca 60 anställda, medan BUP endast hade 6 anställda och 6-12-årshälsan bara ett par medarbetare. Detta innebär att det var betydligt svårare att förankra ett projekt som ProG i skolan än i socialförvaltningens individ- och familjeomsorg och i BUP. Till saken hör dessutom att skolan inrymmer två olika professioner; dels lärarna, dels elevvårdspersonalen. Dessa yrkesgrupper samverkar i den befintliga organisationen, men med olika mandat inom skolans värld.

Vi kan konstatera att de samverkande organisationerna såg olika ut, var olika stora och bars upp av olika professioner, och hade olika förutsättningar och resurser för samverkan. Att skolan är en så stor organisation samt rymmer flera olika professioner har inneburit att de olika synsätten framför allt har kommit till uttryck inom skolan. Det är inom skolan som den horisontella samverkansorganisationen stött på mest motstånd från den vertikala inomorganisatoriska hierarkin.

## Regelverk och sekretess

Hur har då den lagstiftning och det regelverk som reglerar respektive organisation och yrkesgrupps verksamhet påverkat möjligheterna att bedriva projektet?

Det som framför allt framkommer som ett hinder för en utökad samverkan när det gäller de olika förvaltningarnas regelsystem är sekretessen. Enligt Öhrlings revisionsrapport uppges hur väl samverkan fungerar i individärenden delvis bero på vilka personer/handläggare som är inkopplade och hur sekretessfrågan hanteras. Socialtjänsten arbetar liksom BUP och elevhälsan under sekretessbestämmelser som gör att det inte är möjligt att lämna ut uppgifter om enskilda personer utan dessas samtycke. Erfarenheten visar dock att det ofta går att få dessas godkännande i projekt som syftar till att samordna insatserna till hjälp och stöd för den enskilde. ProG-projektet kom dock under projekttiden inte så långt att det blev aktuellt att erbjuda enskilda elever insatser i samverkan mellan olika verksamheter.

I revisionsrapporten framkommer i intervjuerna med socialtjänsten att kontakter med skolan efter att man mottagit en anmälan endast sker när uppgifter behöver begäras in eller om det finns något annat specifikt syfte med hänsyn till familjen. Man hänvisar också till att elevhälsans sekretess är svagare än socialtjänstens och

---

<sup>5</sup> I Strömstad har man sedan ett antal år en integrerad samverkan mellan skolan, socialtjänsten och BUP. Denna organiseras sedan 1999 via Resurscentrum, som utgör en mötesplats för gemensamma behovsanalyser och handlingsplaner runt utbildning, vård och behandling på hemmaplan. 2003 valde man att också låta socialtjänstens arbete med barn och unga föras in under utbildningsnämnden för att markera helhetsperspektivet.

elevhälsans, och att uppgifter om enskilda familjer därför inte är lika skyddade i skolan som inom socialtjänsten.

Regelverket kan inte sägas ha lagt några hinder i vägen i ProG-projektet, men uppfattningen har funnits att sekretessreglerna kan utgöra ett hinder för ett vidgat samarbete på individnivån.

Anmälan till socialtjänsten från skolan går via rektor eller kurator, och undantagsvis skolsköterskan. Det innebär att rektorn inte känner till hur många anmälningar som görs. Rektorn lyder under en svagare sekretessparagraf än sjukvården, dit elevhälsan hör, vilket är ett internt skolproblem. IFO-chefen menar att skolan försöker lösa alltför mycket själva i stället för att göra anmälan till socialtjänsten och från socialtjänsten framförs i revisionsrapporten att varje anställd som känner oro för en elev rent juridiskt är skyldig att göra en anmälan.

När en anmälan till socialtjänsten görs är det inte säkert att skolan får feedback på denna, ibland får man i skolan inte veta om det blir en utredning eller om ärendet är nedlagt, avskrivet. Detta uppfattas av rektorn inte som rimligt. Det är enligt honom inte tillfredställande att socialtjänsten inte alltid återkopplar till skolan. Skolan är inte intresserad av allting om familjen och familjesituationen, men skulle vilja veta om det görs något, i så fall vad och hur och under hur lång tid. Rektorn efterlyser ett samtalsforum där man klarar ut vad som är skolans uppdrag och vad som är socialtjänstens. Det finns enligt honom olika besked om huruvida skolan bara ska anmäla en gång eller om man ska göra upprepade anmälningar för att socialtjänsten ska ta hänsyn till det. Han menar att när man har kommit fram till något så kunde man kalla in ett möte där föräldrarna sitter tillsammans med socialassistenterna och skolan och man berättar vad man kommit fram till när det gäller skolsituationen

I intervjun med BUPs enhetschef framkommer att samarbetet mellan skolan och BUP sker genom att skolan skriver ut en remiss eller tar direktkontakt med BUP. Det kan också vara föräldrarna som hör av sig och gör en anmälan. Oftast träffar man på BUP bara familjen. Ytterligare information från skolan inhämtas via formulär eller telefon. BUP vill få information från skolan om hur man där ser på eleven, vad är det för problem? Gör man samma iakttagelser och bedömningar som föräldrarna? I regel uppges det vara ganska samstämmigt. Sedan kan det vara BUP eller skolan som tar initiativ till gemensamma träffar tillsammans med föräldrarna och ibland barnet. Man träffas och stämmer av att man jobbar åt samma håll, utan att direkt samarbeta.

Sekretessen och tolkningen av denna utgör således ett problem i individärenden. Detta är något som borde kunna diskuteras och klaras ut mellan förvaltningarna. En synpunkt som framförts är att barnen behöver skolan som en fristad där man inte känner till allt. Samtidigt är det i skolan eleverna är på dagarna och man behöver där ha en förståelse för elevernas problem, och skolan har också många åtgärder att sätta in.

## Oklar ledning av projektet

Vid sidan av de tre diskuterade förutsättningar som Danermark menar måste vara uppfyllda för att ett samverkansprojekt ska kunna lyckas tar han också upp *ledningsfrågan*. Danermark menar att ledningsfunktionen i samverkansprojekt ofta är otydlig, i bland helt obefintlig. Hur har det då sett ut i ProG-projektet i Bollnäs?

Vilka har utgjort projektledningen? Allmänna Barnhuset? Forskarna? De två tjänstemän vid Gävleborgs kommuner och landsting samt landstinget i Gävleborg som tog hem projektet till länet? Politikerna i Bollnäs? Kommunstyrelsens ordförande eller den tillfällige vikarie för honom som skrev på avtalet? Verksamhetscheferna/styrgruppen? Projektgruppen?

Vi kan börja med att konstatera att politikens roll i stort sett inskränkt sig till att starta upp och legitimera projektet. Den chef som skrev på avtalet med Allmänna Barnhuset var vikarierande kommunchef under den ordinaries semester. Endast en av de tre verksamhetscheferna satt kvar på sin post i verksamhetsledningen under de två år som projektet pågick: skolchefen. Socialchefen avgick ca ett halvår efter att projektet hade startat och ersattes inte på en gång av någon ny socialchef. IFO-chefen som ingick i ProG-projektet blev därigenom ansvarig inom socialförvaltningen. Chefen för BUP avgick också ur projektledningen efter en omorganisation och BUPs representant i projektgruppen kom då att bli chef för BUP i Bollnäs, samtidigt som BUP i länet fick en chef med säte i Gävle, som ingick i ProG-projektet i Gävle. Två av projektmedlemmarna blev således under projekttiden ansvariga för projektet inom sin respektive förvaltning då deras chefer försvann utan att ersättas av någon annan.

Detta innebär att det kom att saknas kontinuitet i ledningen av projektet på verksamhetschefsnivå. Under det första halvåret, när socialchefen fortfarande fanns med i bilden, sammankallade dock projektgruppen skolchefen och socialchefen vid ett par tillfällen för att få beslutsmandat att ta ställning till projektets inriktning och arbetssätt.

Den chef som själv inte bytts ut under projekttiden (skolchefen) har däremot bytt ut de personer som representerat hans förvaltning. Ett antal olika personer ingick i projektgruppen från skolans sida, innan den rektor som gjort intervjuerna med elever, föräldrar och lärare kom in i bilden. Dessutom byttes skolans ekonom ut.

Projektet saknade således en fungerande lednings/styrgrupp på verksamhetsledningsnivå och också en gemensam processledare med tid och mandat att leda arbetet. Alla ansvariga tycks ha litat på att projektet skulle fungera av sig självt, vilket inneburit att ledningen i praktiken lämnats över till projektgruppen, framför allt till IFO- chefen som var den som fungerade som kontaktperson till Allmänna Barnhuset och även var den som sammankallade projektgruppen lokalt, medan rektorn var den som genomförde kartläggningen och BUPs representant deltog i tolkningen av svaren.

## Kontinuitet: centralt men svårt att uppnå

I Öhrlings revisionsrapport framkommer att det i många delar saknas en gemensam syn på vård- och behandlingskedjan för ungdomar med psykosocial problematik och psykiska sjukdomstillstånd. Den bristande samsynen tar sig bl.a. uttryck i avsaknad av förståelse för andras ageranden och arbetssätt, otillfredsställda förväntningar och avsaknad av trygghet i vad som händer kring en ungdom när en annan verksamhet tar vid. Hur väl samverkan fungerar uppges bero på personkemi och hur sekretessfrågan hanteras. I mina intervjuer har det också framkommit att ett problem i samarbetet är att det ofta byts människor på vissa positioner t.ex. kuratorer och chefer. En samverkan som bygger på upparbetade kontakter mellan personer i de olika verksamheterna blir naturligtvis extra sårbar vid stor personalomsättning. Samverkan som är så personberoende kräver kontinuitet och man behöver tid för att jobba ihop sig.

Detta framkommer även i forskningen. Inga Michaeli redovisar i en rapport en workshop med biståndshandläggare, kommunala sjuksköterskor och sjukhussjuksköterskor med syfte att få perspektiv på sin egen vardagsverklighet och förståelse för varandras yrkesroller och etiska frågor (Michaeli 2003). En iakttagelse som hon gör är att man idag sällan överför information om hur man tänkt kring en patient, man överför bara beslut. En poäng med samverkan skulle då vara att skapa mötesplatser som möjliggör för de berörda att ta del av varandras resonemang, men också ett gemensamt ansvarstagande för patienten med underhandskontakter som en del i arbetet.

Även ProG-projektet led, särskilt inledningsvis, av bristande *kontinuitet*. Det tar tid att sätta sig in i andra verksamheters synsätt och sådan kunskap är svår att förmedla till nya personer. Det var endast i den mindre projektgruppen som kontinuiteten kunde upprätthållas. Om det varit möjligt att inom ramen för ProG-projektet upprätthålla en högre kontinuitet i ett sammanhang som i övrigt präglades av stor personalomsättning är en fråga som är värd att ställa. Att den bristande kontinuiteten på olika nivåer fick konsekvenser för projektet torde dock stå klart.

Att samverka i förebyggande arbete behöver inte innebära ett mindre reellt samarbete än när tydliga problem föreligger. Familjecentraler är exempel på ett samarbete på den förebyggande nivån som innebär att man dagligen utbyter erfarenheter. I ProG-projektet kom det kunskapsmässiga och organisatoriska avståndet mellan förvaltningarna dock endast att förkortas inom projektgruppen.

Det arbete som skedde i projektgruppen skedde vid möten och konferenser, men pågick under så lång tid att de deltagande kunde bygga upp tillit och få insikt i varandras olika sätt att arbeta. De kollegor som inte lika direkt var involverade, utan i huvudsak fick information från ProG-representanten i den egna verksamheten har dock sannolikt inte fått motsvarande insikt. De har kanske inte förstått hur man i de övriga verksamheterna organiserar arbetet och varför, och har därmed inte fått samma förståelse för hur olika professioner förhåller sig till arbete med barn och unga. För detta krävs ett direkt eget utbyte med representanter för andra verksamheter. I en verksamhet som t.ex. en familjecentral, där olika verksamheter är samlokaliserade, förs diskussioner innan start och under arbetet om värderingar, mål etc. och man går utbildningar tillsammans. Förebyggande arbete för barn och

unga i samverkan mellan olika verksamheter bör dock kunna byggas upp även utan samlokalisering. Men även då krävs måldokument och en gemensam strategi för hur målen ska uppnås.

## Slutsatser

Strävan att förändra möter, menar Danermark och Kullberg, många gånger en seg struktur som kommer till uttryck i lagar och regelsystem, olika kunskapsbaser och olika organisatoriska strukturer. För att förändring ska vara möjlig måste ett antal motverkande krafter utvecklas.

Framför allt är det ledningen av förändringsarbetet som måste ha förmåga att finna och understödja de krafter som förmår att motverka att problemmekanismerna i den sega strukturen leder till konflikter. ProG-projektet i Bollnäs saknade dock kontinuitet i en *lednings-/styrgrupp* på verksamhetschefsnivå.

Extra resurser behöver också tillföras under projekttiden. Detta kan ske på olika sätt. En *neutral processledare* som kan driva arbetet framåt, sammankalla till möten samt dokumentera diskussioner och beslut under processen behöver finnas. *Tid för reflexion* för deltagarna i en projektgrupp är också en förutsättning för att ett lyckat samverkansarbete ska kunna uppnås. I verksamheter som är tungt belastade i vardagen, där man är van att jobba med akuta uttryckningar, eller där det finns en stor efterfrågan på verksamheten, vilket varit fallet inom skolan, socialtjänsten respektive BUP i Bollnäs, är det extra viktigt med avsatt tid i projektet för reflexion. Då inga extra resurser sattes in i Bollnäsprojektet fanns det varken någon gemensam processledare eller avsatt tid för reflexion.

En annan förutsättning för en fungerande samverkan är att man utvecklar ett gemensamt synsätt på den problematik eller målgrupp man ska arbeta med. I Bollnäs saknades en gemensam definition av den målgrupp som kräver samverkan mellan skola/elevhälsa, socialtjänst och BUP. I den bredare projektgrupp där inriktningen länge diskuterades kunde ingen enighet om projektets inriktning nås. I den bredare gruppen hade man *olika synsätt* på inriktningen av arbetet: om man skulle arbeta generellt för att förebygga att problem uppstår på högstadiet, eller om man skulle försöka hitta unga i riskzonen. De skilda synsätten kom till uttryck mellan olika *professioner, organisationer* och de *kulturer* som vuxit fram inom ramen för dessa. I den mindre projektgruppen utvecklades däremot ett gemensamt synsätt mellan deltagarna från de olika verksamheterna runt det förebyggande arbetet.

Olika regler kan också vara en faktor som verkar hindrande för utvecklandet av samverkan. I Bollnäsprojektet är det framför allt olika syn på *sekretessen* som har kommit till uttryck, trots att man inte arbetat med individärenden inom projektet.

Utöver de förutsättningar som påtalas i forskningen så har vikten av *kontinuitet* också blivit tydligt i projektet. Kontinuitet är av betydelse i all verksamhet där människor möts, men i ett avgränsat projekt är behovet av kontinuitet sannolikt än viktigare än i reguljär verksamhet, där arbetssätt i högre utsträckning är utprovade och lättare kan föras över till nykomna medarbetare. Problem med bristande

kontinuitet på olika nivåer och i olika verksamheter har således varit ytterligare en hämmande faktor för utvecklandet av samverkan i ProG-projektet i Bollnäs.

\*\*\*

Samverkan ligger i tiden och blir allt viktigare för att rätt insatser snabbt, och kostnadseffektivt, ska kunna erbjudas, särskilt när det gäller barn som riskerar att fara illa. Olika myndigheter är idag skyldiga att samverka och en nationell strategi för samverkan har tagits fram. Samtidigt växer till exempel Familjecentraler och Barnahus fram på initiativ från engagerade politiker och verksamhetsansvariga inom såväl stat som kommun och landsting.

Forskningen visar dock att samverkan ställer stora krav på organisering, engagemang, resurser, kompetens, analys och utvärdering, styrning, snabba beslut och externt stöd - och att de flesta samverkansprojekt misslyckas i förhållande till de uppsatta målen.

Genom att ta tillvara erfarenheterna i samverkansprojekt som inte lyckas fullt ut kan vi dock lära oss mycket, för att i nästa projekt kunna ta de steg som krävs för att komma närmare målen.

Att utveckla ett förebyggande och gränsöverskridande arbete för barn och unga har varit ProG-projektets gemensamma och övergripande målsättning. I Bollnäs valde man att kartlägga situationen för alla elever i klass fem i ett skolområde för att kunna hitta eventuella för alla elever gemensamma problem som skulle kunna åtgärdas i skolan, samt kunna upptäcka elever i riskzonen där ett gemensamt arbete mellan skolan, socialtjänsten, BUP och barn- och ungdomshälsan skulle kunna inledas.

Under projekttiden genomfördes kartläggningen, men ett vidare samarbete mellan de inblandade förvaltningarna kom inte att initieras. I det inledande skedet fördes diskussioner om projektets inriktning, och efter mycket diskussion om olika alternativ beslutades om den genomförda kartläggningen. Någon total enighet om denna inriktning gick dock inte att få. Detta har inneburit att elevhälsan/skolhälsovården i det inledande skedet stått utanför projektsamarbetet. Inte heller barn- och ungdomshälsan, BUP och socialtjänsten har haft någon aktiv roll i den kartläggning som har utförts av den rektor som ingått i projektgruppen. BUPs representant deltog dock i tolkningen av svaren på screeningen.

Hur ska man då gå vidare med att arbeta förebyggande? Erfarenheterna av att diskutera med barn och föräldrar runt ett skattningssinstrument är positiva, skattningarna ger substans till diskussionen, och när detta erbjuds alla uppfattas det inte som hotfullt. Alla föräldrar och barn är intresserade av att skolan bryr sig om eleverna, inte bara de som är i riskzonen. Bedömningen i projektgruppen är att metoden har fungerat i förhållande till syftet, men att det kräver mycket förankringsarbete att få till gränsöverskridande insatser i det förebyggande arbetet.

## Litteraturlista

- Backlund, Åsa (2007): *Elevvård i grundskolan – Resurser, organisering och praktik*. Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.
- Danermark, Berth (2000): *Samverkan – himmel eller helvete?* Gothia AB, Växjö.
- Danermark, Berth & Kullberg, Christian (1999): *Samverkan. Välfärdsstatens nya arbetsform*, Studentlitteratur, Lund.
- Hindberg, Barbro (2006): *Sexuell exploatering – inte händer det väl här?* X-Fokus, Forskningsrapport 2006:2
- Hörmanseder, Ernst (2007): *Styrsystem och Samverkan/ProG-projektet*.
- Kommunförbundet Gävleborg och Landstinget Gävleborg: *Gemensamma utgångspunkter för arbetet med barn och ungdomar 0 till 18 år mellan landstinget och kommunerna i Gävleborgs län 2004-04-07*
- Michaeli, Inga (2004): *Stödstrumpor eller ögondroppar. Om gråzonen mellan landsting och kommun*. Dalarnas Forskningsråd, Falun.
- Michaeli, Inga (2003): *Bron mellan två världar. Rapport från en workshop med biståndshandläggare, kommunala sjuksköterskor och sjukhussköterskor 2002*. FoU Skåne 2003:1, Lund.
- Myndigheten för skolutveckling, Rikspolisstyrelsen och Socialstyrelsen (2007): *Strategi för samverkan – kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa*.
- Skolverket, Socialstyrelsen och Statens Folkhälsoinstitut(2004): *Tänk långsiktigt. En samhällsekonomisk modell för prioriteringar som påverkar barns psykiska hälsa*. R 2004:14.
- Svensson & von Otter (2000): *Projektarbete i teori och praktik, med sagan om diamanten som sprängdes*, Santérus Förlag, Stockholm.
- Westrup, Ulrika & Persson, Jan E (2007): *Gränsöverskridande ledarskap och styrning – Förutsättningar för preventivt arbete med barn och ungdomar, ProG-projektet, Stiftelsen Allmänna Barnhuset*.
- Wänglöf, Göran (2007): *Undersökning bland eleverna i år 5 på Granbergsområdet, Bollnäs kommun, läsåret 2006/07*.
- Åsbrink, Per (2008): *Slutrapport PROG 2008. Att arbeta med PROG-team, Gävle kommun och Landstinget Gävleborg*.
- Öhrlings, PRICEWATERHOUSECOOPERS (2007): *Landstinget Gävleborg, Bollnäs, Söderhamns, Hudiksvalls och Nordanstigs kommun. Samverkan avseende ungdomar med psykosocial problematik och psykiska sjukdomstillstånd*.
- Österholm, Gunilla, Wänglöf, Göran, Blom, Per (2007): *ProG i Bollnäs. Ett förebyggande och gränsöverskridande arbete för barn*.

## Annat material

Utskrivna bandinspelningar från möten med ProG-projektet 050929, 060216  
Skrivelser/mejl och protokoll från projektgruppen 2005-04-29, 2005-05-17,  
2005-05-27, 2005-10-07, 2005-12-09  
Skrivelse från arbetsgruppen 2005-12-15

Intervju med skolchefen i Bollnäs 2007-02-27  
Intervju med socialchefen (f.d.) 2007-03-27  
Intervju med IFO-chefen 2007-04-04  
Intervju med rektorn för Granbergsområdet 2007-04-18  
Intervju med BUPs enhetschef i Bollnäs 2007-04-02  
Intervju med socialtjänstens chefsekonom 2007-04-12  
Intervju med skolläkare och skolpsykolog 2007-03-01

Överenskommelse med Bollnäs kommun och Landstinget Gävleborg om  
medverkan i ProG-projektet – Preventiv och gränsöverskridande styrning, för  
Bollnäs kommun och Landstinget Gävleborg 050713 och för Stiftelsen Allmänna  
Barnhuset 051028.

[www.helsingborg.se/skolfam](http://www.helsingborg.se/skolfam) 2007-10-13

## ProG-projektet i Bollnäs – en utvärdering av en samverkansprocess

Samverkan ligger i tiden. Det blir till exempel alltmer tydligt att det är nödvändigt att huvudmän och förvaltningar samverkar för att förhindra att barn far illa. Att överbrygga gränser mellan olika organisationer, professioner och kulturer och skapa hållbara samverkansformer är dock inte lätt. Forskningen visar på en rad olika förutsättningar som måste uppfyllas för att man ska lyckas. Familjecentraler och Barnahus är exempel på samverkansmodeller som vuxit fram under de senaste åren.

ProG-projektet (Preventiv och gränsöverskridande styrning), som initierades av Allmänna Barnhuset och pågick under åren 2005-2007 i fyra kommuner i landet, var ett försök att hitta nya modeller för samverkan mellan socialtjänsten, skolan, barn- och ungdomspsykiatri (BUP) och barn- och ungdomshälsan. Projektet kom att anta olika former i de fyra projektkommunerna.

I Bollnäs inriktade man sig på tidiga insatser. Med hjälp av ett skattningsinstrument kartlade man situationen för alla barn i klass fem i ett skolområde för att kunna hitta gemensamma problem som skulle kunna åtgärdas i skolan, samt upptäcka elever i riskzonen, där ett gemensamt arbete mellan skolan, socialtjänsten, BUP och barn- och ungdomshälsan skulle kunna inledas.

Utvärderingen är ett försök att rekonstruera processen under projekttiden samt att analysera den med utgångspunkt i forskning om samverkan. Trots ett tydligt intresse för ökad samverkan från alla parter hade man svårt att uppnå enighet om projektets inriktning, målgrupp och metod. Rapporten beskriver den process som ägde rum, de svårigheter som uppstod och de lösningar som valdes. Förhoppningsvis kan de erfarenheter man gjorde på vägen för att utveckla ett förebyggande och gränsöverskridande arbete för barn och unga vara värdefulla att ta del av för andra som avser att starta samverkansprojekt.

Beställ rapporten från  
[cathrine.uggla@regiongavleborg.se](mailto:cathrine.uggla@regiongavleborg.se)  
FoU Välfärd Region Gävleborg  
Box 834  
801 30 Gävle  
tel 026-404 02 14, 070-295 15 67  
[www.regiongavleborg.se](http://www.regiongavleborg.se)

**FoU Rapport 2009:3 – FoU Välfärd Region Gävleborg**  
ISSN 1654-9272