

Integrering som lokal organiseringsprocess mellan professionella, chefer och politiker

Marie Fridolf

Innehållsförsteckning

Förord	iii
Författarans förord	v
Integrering för utveckling av välfärden	1
Integrering mellan offentliga organisationer	1
Organisation och organisering.....	4
Syfte och frågeställningar	5
En analysmodell	6
Uppsatsens fortsatta disposition	7
Integreringen som idélogik	9
Integrering ett centralt begrepp	10
Organisering – en process för att lösa uppgifter interorganisatoriskt	16
Incitament att agera	23
Begreppsutveckling – ett nästa steg	26
Metod	29
Förståelse- och problembaserad forskning	29
Fallstudie som metod.....	29
Urval och underlag.....	31
Fallstudiens validitet och reliabilitet	34
Intervjutekniken	36
Sammanfattning och ställningstaganden.....	37
Integrering med olika inriktning	39
Liknade motiv men olika inriktning	39
Falk i Kungälv	40
Projekt i Tierp.....	44
Sams i Söderköping.....	47
Samarbete i Nordanstig	50
Bursam i Burlöv	53
Välfärd i Nacka	56
Samverkan i västra Göteborg.....	60
Samarbete i Mellerud	63
Olikhet det gemensamma	66
Samarbetets omfattning	71
Vad är det aktörerna gör?	71
Uppfattad samarbetsaktivitet	73
Samarbetsaktiviteternas inriktning.....	78
Samarbetsaktiviteternas verksamheter och behovsgrupper	82
Struktur, lärande eller individ fokuseras i samarbetets omfattning	84

Samarbetets djup fokuserar mötet	89
Samarbetets djup	89
Mötet behövs dialog och närhet	95
Samarbetet har inte fördjupats	97
Ett fördjupat samarbete för en samsyn.....	101
Viljan det första steget	101
Förtroende och tillit	103
Att kunna handla	105
Att ha insikt	109
Svårt att gå tillbaka	109
Samarbetsklimat behöver arenor	111
Områdenas mentalitet inlag i processen	111
Arenor för kompletterande kompetens	113
Tid för samarbetsklimat	114
Från spontant till mer form	115
Balans mellan nätverk och struktur	116
Samverkan genom legitimitet och ledarskap	119
Politisk legitimitet	119
Goda exempel	121
Ett interorganisatoriskt ledarskap	123
Chefers dubbla roll	125
Gamla mönster starka	126
Samordning kräver resurser och politik	129
Gemensam politisk styrning	129
Gemensamma resurser.....	132
Både struktur och nätverk	133
Att forma välfärden.....	137
Att förena organisation, organisering och institution	137
Politiska, administrativa och professionella domäners fokus	148
Nya metoder för inflytande	152
Begreppet integrering.....	155
Ett sammansatt begrepp	155
Grad av medvetenhet påverkar informella arenor	161
Erfarenheter och reflektioner.....	163
Fortsatt forskning	166
Sammanfattning	169
Referenslista	171

Tabell-, diagram- och figurförteckning

Figur 1. Analysmodell	6
Figur 2. Olika begrepp synonymt med integrering	10
Figur 3. Olika former av integrering	13
Figur 4. Integration och grad av medvetenhet	15
Figur 5. Den klassiska och den organiska modellen	19
Figur 6. Några utgångspunkter utifrån vilka idéerna kring integrering kan sorteras	21
Figur 7. Några olika drivkrafter för integrering för politiker, chefer och professionella i ett rationellt perspektiv	25
Figur 8. Några olika drivkrafter för integrering för politiker, chefer och professionella i ett icke rationellt perspektiv	26
Tabell 1. De studerade områdena	32
Tabell 2. Antal personer som intervjuats	33
Tabell 3. En översikt över de olika områdenas motiv inriktning, behovs- grupper, finansiering, organisering och mentalitet för integrering.	69
Diagram 1. Samarbetets omfattning enligt professionella. Balansmått	75
Tabell 4. Samarbetsaktiviteter analyserade efter organisation, individ och förebyggande.	79
Tabell 5. Samarbetsaktiviteter analyserade efter struktur, individ och allmänt.	80
Tabell 6. En översikt över områdenas likheter och skillnader med avseende på integrering.	86
Figur 9. En gruppering av de studerade områdena med avseende på likheter i samarbetet.	87
Diagram 2. Samarbetets djup mellan professionella. Procent	91
Diagram 3. Politikernas uppfattning om sin möjlighet att påverka samarbete	94
Tabell 7. En översikt över de olika områdena efter samarbetets djup på olika nivåer.	98
Figur 10. Sammanfattning av resultat för utvecklingen av integration.	99
Diagram 4. Hinder för samarbete enligt de intervjuade profes- sionella	107
Figur 11. Riktning i samsynen	110
Tabell 8. En översikt över de olika områden efter samarbete, sam- verkan och samordning.	117
Figur 12. Struktur, organiserat och spontant.	118

Tabell 9. En översikt över synen på stöd från politiker och chefer i de åtta områdena.	127
Tabell 10. En översikt över de olika områdena när det gäller ambition med struktur.	135
Figur 13. De fyra myndigheterna i olika idélogiker.	138
Figur 14. Integreringens omfattning och djup.	154
Figur 15. En begreppsöversikt över integrering	156
Figur 16. Chefskap och ledarskap vid integrering.	159
Figur 17. Medvetenhetens påverkan mellan olika integreringsnivåer.	161
Figur 18. Faktorer av betydelse vid integrering.	165

Förord

Inom ramen för forskningsprojektet *Interorganisatorisk integrering i det lokala välfärdssystemet* har Marie Fridolf under flera år studerat samverkan över sektorsgränser mellan kommuner, landsting, försäkringskassan och arbetsförmedlingen på lokal nivå. Rapporten *Integrering som lokal organiseringsprocess mellan professionella, chefer och politiker* utgör Marie Fridolf licentiatuppsats i Offentlig förvaltning vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

Göteborg i december 2002

Lennart Nilsson
föreståndare

Författarans förord

Ingenting var särskilt självklart när det gäller denna licentiatuppsats. Den har kännetecknats av omskrivning, avslutning, uppehåll och nya tag. Som doktorand antogs jag 1997 vid Förvaltningshögskolan. Samtidigt lämnade jag min chefsroll som engagerat mig under ca tio år. Med nya entusiastiska steg gav jag mig efter tjugo år som praktiker in i forskarvärlden. Det har varit både en chock- och lustbetonad lärdom. Nu blev inte livet så som jag tänkt mig. Efter ett år fick jag frågan om att ansvara för utvärderingen av samverkan inom rehabiliteringsområdet på nationell nivå, vilket jag inte kunde motstå. Det blev ett första bortval av den påbörjade uppsatsen. Under de följande fyra åren använde jag en stor del av min tid till den nationella utvärderingen. Den andra tiden skulle jag lägga på mitt forskningsprojekt vid CEFOS. Men kort därefter fick jag genom CEFOS förfrågan att utvärdera politikerrollen i försöksverksamheten med finansiell samordning (SOCSAM). Mitt licentiatmanus lades då återigen åt sidan.

Till slut blev mitt manus så inaktuellt att jag inte orkade fullfölja det som var kvar. När jag avslutat de nationella projekten bestämde jag mig för att börja om. Jag fortsatte med samma tema men valde ett annat empiriskt material. Med hög ambition och orealistisk tidsuppfattning tog jag mig an uppsatsen igen. Det var bara det att insatserna tog fyra gånger så lång tid som jag trott och krävde dagar, nätter och helger. Ja, nu är den klar och kanske ger jag mig på "att göra en avhandling". Denna gång med mera tid "bara" för den – om jag nu anser att jag har råd.

En viktig orsak till denna resas tillkomst var mitt engagemang för att utvärdera och få möjlighet att fördjupa mig. Dessutom hade jag under flera år följt integreringens utveckling i Stenungsund på uppdrag av NOVEMUS, då Högskolan i Örebro. Ett stort tack till Stig Montin för att han inspirerat mig att söka till forskarutbildning. Ett stort tack också till Carl-Gunnar Petersson, Justitiedepartementet, som redan i slutet av 80-talet inspirerade mig till forskarbanan och som sammanförde mig med Stig. Ett tack till Bengt Odlöw, kommunalråd i Mölndal och ordförande i Demokratiforum, som uppmuntrade mig att fortsätta att forska.

Den viktigaste orsaken till att denna resa fullföljdes var Rolf Solli, min handledare, och Henry Bäck som ansvarar för forskningsprojektet på CEFOS. Rolf har både fått ta emot entusiasm och uppgivenhet och alltid funnits där och stöttat. Efter möten med Rolf har jag alltid känt mig upplyft. Han har förmågan att öppna nya vyer.

Henry har kommit med värdefulla och humoristiska synpunkter på alla dessa ord som t.ex. "i relation till", utmaningar", och som ständigt upprepades. Henry har tålmodigt skrivit på min ansökan till CEFOS varje år. Och lite smått suckat, tror jag, när jag berättat att nu kan jag inte göra färdigt detta igen. Vi får vänta till nästa år. Tack också Lennart Nilsson, CEFOS, som inspirerat mig att fortsätta.

Jag vill rikta ett stort tack till professor Björn Söderfeldt för hans värdefulla synpunkter på uppsatsen. Tack också till FRISAM- och SOCSAM-folket som jag under åren haft berikande och lärande samtal med. Tack till Socialstyrelsen som gav mig uppdraget att utvärdera samverkan.

Slutligen och allra mest vill jag tacka mina nära och kära som stått ut med mig och stöttat mig under så här lång tid. Särskilt ska mina underbara barn André, Thérèse och Alexander ha mitt käraste tack. Mitt slutord blir en vers som jag skrivit i förberedelsens stund.

Tänk jag lever ännu,
vilken frihetskänsla att vara här just nu.
Uppsatsen ska diskutera betydelsen av ord,
som kan ge upphov till reflektioner på moderjord.
Ord som kan ge närhet om vi tar in,
det som ger känslan Din

Fyrkantig, rund, aktiv, passiv, empatisk eller distanserad,
alla är vi olika i denna stund,
faran är om man blir för grund.
Inte doktorander inte, de läser begrunder och river upp,
när världen vill ha raka och snabba svar,
gör de vägen rund då många sidor uppmärksamhet drar.

Form ska det vara,
men det får inte bli en snara.
Opponenten levande och med engagemang,
tur har jag med Östen,
som är skarp men ändå med humor i rösten.

Mitt hopp är att denna mitt livs opposition,
ska bli början på en framtida disputation.
Ge mig mod att ändra det jag kan ändra och acceptera det jag inte kan ändra,
mod är det enda som får saker att vända.

TACK ALLA NÄMNDA OCH ICKE NÄMNA

Göteborg den 6 maj 2002

Marie Fridolf

Integrering för utveckling av välfärden

Integrering mellan offentliga organisationer

Sann utveckling rör sig tyst men enträget framåt utan att någon tar notis

St. Frances de Sales.

Integrering mellan offentliga organisationer har kommit i fokus under 1990-talet (Danermark & Kullberg 1999; Hultberg 1998; Fridolf 1996). Diskussionen har kommit att handla om samordning mellan organisationer (Prop 1993/94:205; Prop 1996/97:63; SOU 1996:85; SOU 2000:78; SOU 1988:41). Såväl försöksverksamheter, propositioner och utvärderingar som offentliga utredningar har under 1990-talet behandlat samverkan och samordning mellan olika sektorer. Samarbete som ett professionellt förhållningssätt är emellertid inget nytt utan fanns t.ex. som en viktig del vid socialtjänstlagens tillkomst (Prop 1979/80:1).

Motiven till integrering skiljer sig mellan olika förespråkare, men gemensam är uppfattningen att den ger möjlighet att överbrygga välfärds-systemets sektorisering (Hjern 1992). Denna sektorisering har inneburit att offentliga organisationer i flera fall har motstridiga mål, instruktioner och handlingsplaner. De professionella kan också sägas ha låg kunskap om varandras arbete och kompetens (Riksförsäkringsverket - Socialstyrelsen 1997).

Sektoriseringen har fört med sig både ett demokrati- och ett effektivitetsproblem. Effektivitetsproblemet har särskilt uppmärksammats, i form av långa köer, väntetider, dubbelarbete, oklarheter i ansvar m.m. (SOU 1995:142). Demokratiproblemet berör människors inflytande och delaktighet, både som medborgare samt som patienter, klienter och brukare. Då avses deras relationer dels till de demokratiska institutionerna och dels till förvaltningarna genom service- och myndighetsutövning.

Den organisatoriska styrningen, som utgår från organisationens mål och måluppfyllelse, mäter effektivitet utan att ta hänsyn till den samlade nyttan av insatsen för den enskilda individen utifrån flera organisationers agerande. Sektoriserade organisationer fungerar därför ibland hindrande för människor med "sammansatta behov", dvs. behov som måste tillgodoses av flera organisationer samtidigt (Andersson & Hjern 2000). Det

saknas mått som mäter den samlade nyttan för den enskilda individen utifrån försäkringskassans, arbetsmarknadsmyndighetens, socialtjänstens samt hälso- och sjukvårdens agerande (Socialstyrelsen 2001).

Inom den klassiska styrteorin finns en stark tro på att kunna styra verksamheter utifrån ett hierarkiskt organisatoriskt synsätt (Weber 1983). Det innebär att uppgifter kan differentieras och koordineras genom en hierarki liksom att ansvar och befogenheter är tydliga. Forskningen om "Human services" har samtidigt visat att offentliga organisationer med människovårdande inslag skiljer sig från andra organisationer. Det framgår att det är svårt att styra ett professionellt utövande genom hierarkiska strukturer (Hasenfeld 1985).

I denna licentiatuppsats problematiseras och diskuteras den klassiska styrteorin vid integrering. I uppsatsen påvisas att andra faktorer än styrningen har stor betydelse för den samlade lokala välfärdsproduktionen¹. Dessa faktorer är både informella och formella (Brunsson & Olsen 1990; Czarniawska & Sevón (eds), 1996; Brorström 1999).

Det finns många sätt att studera integrering på. Ett sådant innebär att utgå från behov och problem som uppfattas viktiga bland medborgare och studera hur integrering sker. Utgångspunkten är problem och behov oavsett var de hanteras. Ett annat sätt är att utgå från organisationerna för att undersöka villkoren för deras verksamhet samt hur väl de lyckas identifiera problem och behov, integrera med andra organisationer liksom genomdriva synliga prioriteringar. Ett tredje sätt innebär att välja ut en speciell behovsgrupp, t.ex. psykiskt funktionshindrade, och studera hur integrering sker.

Denna uppsats är orienterad mot organisatoriska och institutionella² aspekter på integrering. Ambitionen är att försöka förstå integrering som fenomen och vilka faktorer som har betydelse för att åstadkomma integrering. Vid integrering skapas ett interorganisatoriskt arrangemang som omfattar politiker, chefer och professionella³ som finns i de olika myndigheterna. För att analysera fenomenet integrering studeras orga-

1 Med lokalt avses här det geografiska området kommun.

2 Jag kommer att återkomma till institutionella aspekter i kapitel 2. Se sid. 9ff.

3 Jag avser här att de yrkesutövare som verkar inom de offentliga organisationerna. Dessa personer kan benämnas handläggare, specialister, yrkesutövare, professionella mm. Jag kommer att i min presentation använda begreppet professionella synonymt med yrkesutövare, i bemärkelsen handläggare och specialister. I framställningen gör jag ingen värdering av huruvida en grupp yrkesutövare i förhållande till andra har större eller mindre autonomi för att diskutera om de utgör en profession. Mina ambitioner är istället riktade mot att diskutera förhållandet mellan politiker, professionella och chefer.

nisationerna uppdelade i tre domäner: den politiska, den professionella och den administrativa (Kozes & Mico 1979). Dessa har ibland motstridiga intressen. Den politiska domänen kännetecknas av att valda politiker företräder medborgarna och prioriterar mellan olika behov (Montin 1996). Här formuleras mål och resurser fördelas. Kriteriet för framgång är rimlig och rättvis fördelning av resurser till olika behovsgrupper (Johansson 1995; Weber 1983). Den politiska processen utmärks ofta av förhandlingar och kompromisser. Den professionella domänen präglas av strävan efter autonomi och självreglering (Hellberg 1991; Cregård 1999; Nilsson 1999). De professionella har egna kriterier för kvalitet och för vad som är bäst för patienten, klienten eller brukaren. Relationen professionella emellan är huvudsakligen kollegial. Arbetet är problemlösande samt situations-specifikt. Den administrativa domänen kännetecknas av hierarkisk kontroll (Weber 1983). Strukturen är byråkratisk; vilket betyder att formella relationer är betydelsefulla. Kostnadseffektivitet är ett avgörande kriterium för framgång. Kvantitativa metoder och tekniker används ofta för att bedöma verksamheten.

Jag har tidigt i min forskning kunnat konstatera att det finns relativt lite skrivet om integrering mellan offentliga organisationer i ett organisatoriskt perspektiv. Det är framförallt företrädare för sociologi och socialt arbete som i ett klientperspektiv skriver om begreppet (Jmf Marklund 1992; Lindqvist 1998; Danermark & Kullberg 1999; mfl.). Företagsekonomer med inriktning mot organisationsforskning studerar integrering mellan företag (Jmf Ohlsson 1990). Inom statsvetenskapen finns forskning kring partnerskap mellan företag och offentliga organisationer (Jmf Gurr & King 1986; Keating 1991; Pierre 1994; Radin 1994; m.fl.). Under senare år har det organisatoriska perspektivet på integrering blivit tydligare inom både statsvetenskap, företagsekonomi, socialt arbete, psykologi och sociologi (jmf Lindqvist 1998; Hultberg 1998; Danermark & Kullberg 1999; Stenberg 1999; Petersson & Hultberg 2000). Det har också publicerats en mängd skrifter om organisationers förmåga att åstadkomma förändring samt om formella och informella normers betydelse (jmf Douglas 1986; Brunsson & Olsen 1990; Carlsson 1993; Scott 1995; Czarniawska & Sevón (eds) 1996; Brorström 1999). Det finns dessutom en hel del av litteraturen som diskuterar de särskilda villkor som gäller i demokratiska processer (Jmf March & Olsen 1989; Bostedt 1991; Hjern 1992; Marsh & Rhodes 1992; Puttnam 1993/1996; Koiman 1993; Rhodes 1997; Kickert, Klijn & Koppenjan 1997). Jag har i mitt arbete valt att utgå från idéer om organisering, nätverk och partnerskap i fördjupningen av det ämne jag valt: Integrering som organi-

seringsprocess. I följande avsnitt diskuterar jag särskilt organisering och integrering.

Organisation och organisering

Litteraturen inom området organisationsförändringar är omfattande. Det finns ett rikt material om det bästa sättet att bygga organisationer på efter olika uppgifter, situationer och omgivningar. Organisationer beskrivs ibland som strukturer bestående av formella regelverk för befogenheter och ansvar, målsättningar, teknologier samt sociala relationer. Det vanligaste sättet att betrakta organisationer på är som egna avgränsade enheter styrda av ledning och ägare (Hjern 1995; Montin 1996b). Uppstår ett problem som måste lösas är det vanligaste sättet att komplettera, dela eller bilda nya organisationer. Lärdomen från stora delar av organisationsforskningen är att det finns betydande skillnader mellan vad som händer när organisationer betraktas i ett ledningsperspektiv och när de betraktas i ett verksamhetsperspektiv (Solli 1991).

På verksamhetsnivå finns dagligen exempel på olika former av organisering, dvs. processer som sker för att lösa uppgifter. Det är en skillnad mellan organisation och organisering. Organisering är den process som pågår och som kan resultera i att en organisation bildas. Organiseringen kan ske vid sidan av, inom eller mellan organisationer (Bostedt 1991; Carlsson 1993). Det vanligaste är att organisering kontinuerligt sker på enskilda människors initiativ.

Organisationer däremot bygger på strukturer, ledning, befogenheter och regelverk. Organisering sker när olika personer koordinerar och bistår varandra i arbetet - när aktörerna utifrån behov och problem organiserar sig för att nå bästa resultat. Organisation och organisering bör inte förväxlas. Organisering kan mycket väl ske utanför organisationer eller mellan dem. Professionella från flera organisationer kan organisera sig utan att deras organisationer har sanktionerat detta. En organisation som har funnits länge samt uppfattas stå för normer som betraktas som viktiga av dess medlemmar och av samhället anses mycket svår att förändra (Hjern & Hull 1984; Brunsson & Olsen 1990).

Vid integrering sker interorganisering. Detta kan i sin tur resultera i ett interorganisatoriskt arrangemang. Genom att studera organiseringen mellan professionella, mellan chefer och mellan politiker kan konflikter samt vad som hindrar respektive underlättar integrering diskuteras.

Det är den horisontella och den vertikala processen i organisationerna som tydliggörs. I organisationer finns dubbla signalsystem där det organisatoriska perspektivet innebär att formulera mål och följa upp inom organisationer medan organisering innebär att verka över organisationsgränser i syfte att skapa samarbete, samverkan och samordning⁴.

Denna licentiatuppsats inriktas mot fyra grundläggande funktioner eller typer av aktiviteter.

- Den första funktionen är behovsdefiniering. Här studeras med vilka medel behoven identifieras och kunskap byggs. Intressant är hur pass självständigt politiker, chefer och professionella åstadkommer behovsdefinieringen samt vilka dialoger som sker.
- Den andra funktionen är behovsprioritering. Här studeras prioriteringar av vilka behov som ska tillgodoses. Formulering av mål och inriktning liksom relationer mellan olika verksamheter vid prioriteringar studeras.
- Den tredje funktionen är resursmobilisering (genomförande). Denna funktion omfattar det faktiska genomförandet. Diskussionen förs om hur politikerna, chefer och professionella mobiliserar resurser och kompetens.
- Den fjärde funktionen är uppföljning och utvärdering. Grovt sett handlar uppföljning om att granska utförda prestationer i relation till insatta resurser och utvärdering om att värdera verksamheten mot definierade behov utifrån den samlade nyttan. Diskussion förs om utvärdering mot behov och uppföljning mot mål.

Syfte och frågeställningar

Utgångspunkten för uppsatsen är förekomsten av integrering mellan organisationer. Utifrån en förståelseorienterad kunskapssyn är denna uppsats orienterad mot organisatoriska och institutionella⁵ aspekter på integrering. Syftet är att försöka förstå integrering som fenomen och vilka faktorer som har betydelse för att åstadkomma integrering.

4 Begreppen definieras i kapitel 2.

5 Institutionella aspekter kommer att beskrivas i kapitel 2 sid 9ff.

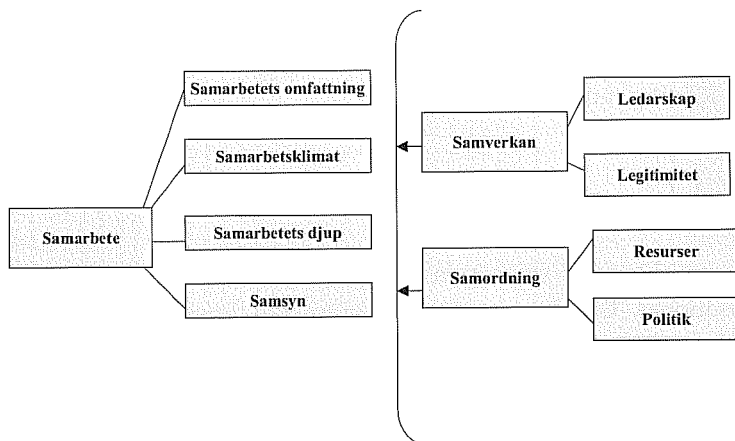
För att undersöka vad politiker, professionella och chefer säger sig göra och deras överväganden används de ovan beskrivna fyra funktioner eller typer av aktiviteter som analysaspekter: behovsdefiniering, behovsprioritering, resursmobilisering (genomförande) samt uppföljning och utvärdering. Studien omfattar ett antal utvalda undersökningsområden. Frågeställningarna kan sammanfattas med fokus på integrering:

- Vilken inriktning har de olika områdena?
- Vilka faktorer har betydelse?
- Vilket inflytande har olika aktörer?

En analysmodell

I min uppsats används integrering som en övergripande term⁶. Jag har valt att använda de olika formerna av integrering; samarbete, samverkan och samordning i analys av det empiriska materialet. Det finns många olika sätt att använda dessa begrepp. I det följande presenteras mitt förslag till analysmodell. I figur 1 redovisas de olika delarna schematiskt.

Figur 1. Analysmodell.



⁶ En begreppsdefinition sker i kapitel två – se sid. 10ff.

Samarbetet kan ske genom gemensamt utbyte av erfarenheter och information om en individ, genom koordinering av olika utredningar/kartläggningar eller genom att aktörerna gör utredningar/kartläggningar gemensamt. Det kan ske mer spontant men också mera organiserat t.ex. genom olika arbetsgrupper. Det kan vara olika **omfattande** mellan olika behovsgrupper och geografiska områden. Om det blir ett faktiskt samarbete beror också på vilket **samarbetsklimat** som utvecklats mellan olika professionella. Samarbetsklimat handlar till största delen om vilka processer som utvecklas. Samarbetsklimatet påverkas också av den mentalitet som finns för integrering. Samarbetet är också beroende av vilket **djup** som utvecklats och om det finns ett gemensamt synsätt dvs. en **samsyn**. Djupet handlar om grad av medvetenhet. **Samverkan** har betydelse genom ett gemensamt **ledarskap och en legitimitet** för samarbete. Samarbete är inget mål i sig utan ett medel för att åstadkomma en bättre process och ett bättre resultat för individen. För att det ska bli ett bra samarbetsklimat synes stöd behövas från organisationerna i form av **samordning av politik och resurser**.

Uppsatsens fortsatta disposition

I kapitel två utvecklas en teoretisk referensram. Begreppen definieras mera noggrant. Integrering som idélogik diskuteras. Det sker utifrån en distinktion mellan organisering, organisation och institution. Också incitament för integrering i de tre domänerna politisk, administrativ och professionell behandlas. Den teoretiska referensramen bildar utgångspunkten för analysen av det empiriska materialet. I kapitel tre presenteras forskningsansats och använda metoder. I de följande kapitlen, fyra till tio, redovisas sedan det empiriska materialet. Först beskrivs de olika områdena med utgångspunkt från idé, inriktning och mentalitet. Därefter i kapitel fem, värderas samarbetets omfattning. Både den faktiska och den upplevda omfattningen återges. Samarbetets djup för professionella, politiker och chefer diskuteras i kapitel sex. I det efterföljande kapitlet sju värderas samarbete för en ökad samsyn. Först återges olika drivkrafter som blir tydliga vid integrering och sedan samsynens olika delar. Vad som behövs för att kunna utveckla ett samarbetsklimat redovisas i kapitel åtta. Därefter följer i kapitel nio diskussion om behov av stöd för samarbete genom legitimitet och ledarskap samt samordning av resurser och poli-

tik i kapitel tio. I kapitel elva analyseras det empiriska materialet utifrån den inledande teoretiska referensramen. Här diskuteras möjligheten att förena logikerna organisation, organisering och institution. Jag återknyter också till de tre domänerna politik, administrativ och professionell. De fyra funktionerna bildar analytiska teman genom hela framställningen. Kapitlet avslutas med en diskussion om formerna för att utöva inflytande. I kapitel tolv utvecklas integrering som begrepp. Kapitlet avslutas med erfarenheter och reflektioner. Här återgår jag till forskningsuppgiften som helhet och presenterar min fortsatta forskningsplan.

Integreringen som idélogik

I detta kapitel fördjupar jag diskussionen om integrering som nätverk, partnerskap och organisering. Först definierar jag begreppet integrering ingående. Därefter behandlas begreppet i en jämförelse mellan den klassiska hierarkiska modellen och den organiska nätverksmodellen. Jag tydliggör olikheter och likheter mellan organisering, organisation och institution.

Begreppet logik används som ett sätt att försöka beskriva, en idé, hur den fungerar, vad som har betydelse för agerandet och hur olika komponenter hör samman. Jag är inspirerad av Asps sätt att studera medias logik (Jmf Asp 1990). Jag använder begreppet idé för att betona vikten av det inte är en ideologi utan snarare en idé att sortera efter. Denna uppsats är således inte en del i diskussion om begreppet ideologi⁷.

Flera forskare inom policy science har inspirerat mig vid indelningen av de olika idélogikerna. Organiseringslogiken dvs. en av de idélogiker jag kommer att utveckla finns väl beskriven av Söderholm och Montin (Söderholm 1991; Montin 1996). För mig har det blivit viktigt att skilja på informella normer och olika idélogiker⁸. De informella normerna är en del av varje idélogik⁹. I min uppsats använder jag logikbegreppet i bemärkelsen en viss ordning och systematik. För att beskriva informella normer använder jag istället begreppet mentalitet. Med mentalitet menar jag den inre kärna som finns – de informella normerna. Utåt sett förmedlas detta genom en inställning och en profil på arbetet. Inåt förmedlas detta genom tyst kunskap¹⁰.

I denna uppsats diskuterar jag integrering utifrån idélogikerna organisering, organisering och institution. Jag har valt ordet integrering som samlingsbegrepp för att sedan använda andra "sam"-begrepp som tydliggör former av integrering.

7 Jag är inspirerad av Hjern & Hull 1984; Klijn 1997; och March & Olsen 1989.

8 Dessa idélogiker kommer närmare att förklaras sid. 16ff.

9 Jag använder inte samma definition på logik som Stenberg gör i sin avhandling "Organisationslogik i samverkan" – se Stenberg, R. 1999. Hon definierar logik som en rationalitet som aktörer styrs av när de tänker och agerar. För mig är det istället mentaliteter som styr agerandet.

10 I detta fall används mentalitet således som en del i begreppet institution. Då definieras institution som informella och formella normer³⁹. Med mentalitet menar jag det informella normsystemet.

Integrering ett centralt begrepp

Integrering används här som ett överordnat samlingsbegrepp. Det finns en rad begrepp som är närbesläktade med integrering såsom sammanslagning, sammanlänkning, samspel, samarbete, samverkan, samordning och samutnyttjande. Vissa av dem uttrycker strukturella förhållanden, andra grader av processer. Ett sätt att försöka värdera begrepp är att beskriva synonymer, motsatser och engelska översättningar. Detta görs i figur 2.

Figur 2. Olika begrepp synonymt med integrering.

Olika ord/begrepp	Synonym	Engelsk översättning	Motsatsord
Integrering	Utveckla likheter, förena sig	Integration	Segregering/ differentiering
Samexistens	Samtidig förekomst	Coexistence	Säexistens
Samverkan	Operera och verka samman	Cooperation	Konkurrens
Samordning	Ordna tillsammans	Coordination	Sektorisera
Samarrangemang	Gemensam anordning	Coarrangement	Eget arrangemang
Samarbete	Gemensamt arbete/syfte, smälta samman	Collaboration	Ensidigt arbete
Samsyn	Gemensam uppfattning/attityd	Coopinion	Enkelsyn
Samutnyttjande	Hjälpas åt	Coexploitation	Suboptimering
Sammanföra	Få att gå ihop	Bring together	Separera
Sammanslagning	Fusion	Consolidation	Delning/ Klyvning

Jag väljer här att särskilt diskutera fyra begrepp: samverkan, samordning, samarbete och samsyn. Dessa använder jag i den analysmodell som tidi-

gare presenterats. Dessa begrepp kan både beskriva processen, dvs. den aktivitet som pågår och skapar en ökad integrering, och själva resultatet, dvs. en integrerad struktur. Jag beskriver begreppen nedan och värderar dem på en subjektiv skala, efter graden av överlappning mellan olika aktörer.

Samverkan innebär ett gemensamt handlande och betyder att verka tillsammans. Vid samverkan bibehåller de agerande sina ursprungsmål (Rogers & Whetten 1981). Samverkan sker parallellt. Aktörerna existerar gemensamt men påverkar inte varandra. **Samordning** kan översättas med att ordna tillsammans och innebär att aktörer genomför sina verksamheter eller arbetsuppgifter tillsammans. Det kan betyda att de skapar ett gemensamt arrangemang. Samordning kan jämföras med partnerskap, där aktörerna bestämmer sig för att tillsammans göra olika uppgifter. Det förutsätter att gemensamma normer finns och att mål utformas gemensamt (Rogers & Whetten 1981). Samordning kan stödja att ett samarbete åstadkoms. Vid **samarbete** sker den största överlappningen mellan de agerande, vilket kan innebära att också värderingarna förändras. Samarbete sker med varierande medvetenhet. Enligt Bokelunds beskrivning kan samarbete börja med en medvetenhet om behovet av samarbete. Sedan kan man börja utbyta erfarenheter, för att senare koordinera sitt arbete och kanske börja arbeta ihop i team (Bokelund 1995). I underlaget till denna uppsats har jag valt att beskriva medvetenheten i följande tre grader. Den första innebär att det finns en medvetenhet om behovet av samarbete och av att *utbyta erfarenheter*; den andra betyder att insatser i arbete *koordineras* och planeras. Samarbete kan betyda att aktörer tillför sina kompetenser och resurser, dvs. arbetar tillsammans för att lösa en individs behov. Den tredje graden uppnås genom *ett gemensamt lärande* (Fridolf 1998a). Ett gemensamt lärande påverkar värderingar och samsyn samt att aktörerna är överens om vad som ska åstadkommas. Det innebär ofta att åsikter "stöts och blöts" mot varandra samt att aktörer tillåter ett ifrågasättande av varandras kompetens (Fridolf 1998a). Att samarbeta tar tid och kräver förändring. Vid en förstagsförändring (*firstorder change*) förändras handlingar, men inte attityder och värderingar (Senge 1994). Vid en andragsförändring (*secondorder change*) förändras både handlingar samt attityder och värderingar (Senge 1994). Forskningen visar att det behövs betydande kraft och ett ihärdigt arbete för att åstadkomma andra gradens förändringar (Jmf Brunsson & Olsen 1990; Czarniawska & Sevón (eds). 1996; Nilsson 1999). Värderingar och attityder är mycket

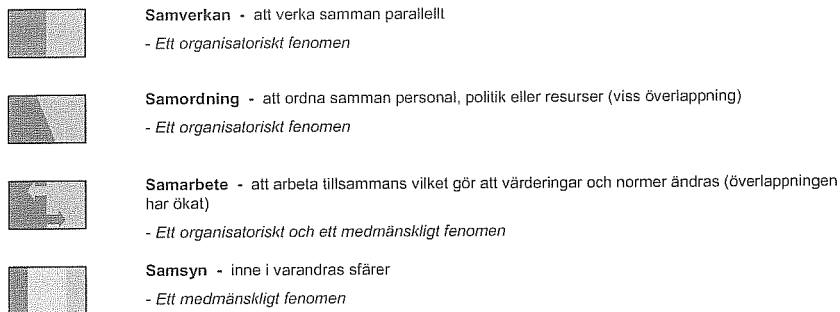
svåra att förändra (Czarniawska & Sevón (eds). 1996). Vid ett långtgående samarbete kan ett gemensamt lärande ske, där också attityder och värderingar påverkas (Fridolf 1998a). En **samsyn** kan utvecklas som innebär att gemensamma uppfattningar och attityder har skapats.

Samarbete kan beskrivas som ett förhållningssätt som bygger på gemensamma värderingar. Ohlsson (Ohlsson 1990) skriver om samförstånd som kan resultera i ett gemensamt handlande. Han påvisar att samarbete tydliggör olikhet samtidigt som det behövs samförstånd för att det ska bli ett gemensamt handlande. Samarbete kan också resultera i ett ickehandlande genom att olika aktörer kontrollerar varandra. Stenberg (Stenberg 2000) visar att det skiljer mellan olika aktörer ingående i integrering när det gäller synen på vem de är till för. Stenberg talar om att skapandet av samsyn och gemenskap genom visioner och mål uppfattas olika mellan aktörer. Hon beskriver en process där balanser mellan olika synsätt, rationaliteter och påtryckningar mot samsyn skapar en risk för att någon aktör tar över. Samarbete måste ses som en relation, en interaktion.

Enligt Brännberg (Brännberg 1995) innebär samarbetet också att en kommunikation sker där parterna strävar efter god förståelse. Idealet är kommunikation med dialog där syftet inte är att segra utan att få en ökad förståelse. Olika aktörer möts för en specifik situation. Situationen utgör en process som inte får förstås statiskt. Samtidigt måste förståelsen för mötet sökas i varje enhets motiv för sitt handlande. Brännberg relaterar också till en begreppsdistinktion mellan samverkan, samarbete och samordning. Han snävar dock in begreppen samverkan respektive integrering och använder samarbete som samlingsnamn. Jag menar dock att integrering, med motsatsen differentiering, utgör ett samlingsnamn där samverkan ger mindre integrering. Denna form behöver inte innebära några förändringar, utan parter kan verka parallellt. Jag anser också att samarbete kan men inte behöver leda till förändrade värderingar. Dock kan behovet av ett gemensamt handlande vara utgångspunkten för förändringar av värderingar (Nilsson 1999).

De olika formerna av integrering kan också framställas systematiskt enligt figur 3.

Figur 3. Olika former av integrering ¹¹



De tre olika domänerna; den politiska, den professionella och den administrativa (Kouzes & Mico 1979) kan beskrivas med avseende på samverkan, samordning och samarbete. Integrering är en fråga inom var och en av dessa domäner. Den första domänen handlar om individer lokalt, det vill säga på operativ nivå, där integrering sker mellan socialsekreterare, arbetsterapeuter, läkare, sjuksköterskor, sjukgymnaster samt handläggare från försäkringskassan, arbetsmarknadsinstitut och arbetsförmedlingen m.fl. Denna typ av integrering kan benämnas, "samarbete på operativ nivå". Ett samarbete på operativ nivå kan resultera i en gemensam samsyn. Samsyn som är ett mellanmänskligt fenomen.

Nästa domän, den administrativa, representeras ofta av chefer, ekonomer och andra administratörer. Chefer har olika funktion hos olika myndigheter; i kommunen kan det vara chefen för individ- och familjeomsorgen, hos landstinget chefen för arbetsterapeuten, chefsöverläkare på vårdcentralen eller ansvarig läkare på sjukhuset samt på försäkringskassan och arbetsförmedlingen chefen där. Denna typ av integrering kan benämnas "samverkan på ledningsnivå". Den tredje domänen, den politiska, handlar om att samordna resurser och beslut så att det gagnar medborgarna. Ett demokratiskt och effektivt resursutnyttjande eftersträvas. Denna typ av integrering kan benämnas "samordning på policynivå" ¹². Samordning kan, men behöver inte, leda till sammanslagning av olika verksamheter inom en gemensam organisation. Det senare kan också innebära att verksamhet överförs från en myndighet till en annan, vilket skett genom ädelreformen och i psykiatrireformen.

¹¹ Fridolf 1998.

¹² Det finns en skillnad mellan policy och politics. Politics beskriver det politiska systemet medan policy beskriver politikens innehåll.

Tidigare har begreppet samarbete beskrivits utifrån grad av medvetenhet genom erfarenhetsutbyte, koordinering och gemensamt lärande. Det innebär att medvetenheten av integrering ökar vid koordinering i förhållande till hur den var vid erfarenhetsutbyte. Graden av medvetenhet i integrering blir ännu tydligare vid gemensamt lärande. Även samverkan, samordning och samsyn kan beskrivas med denna utgångspunkt. Den första graden av medvetenhet vid samverkan innebär att vara medveten om att andra aktörer finns. Om organisationerna enbart existerar utan att aktörerna har vägt samman sina mål och arbetsformer kallas det **samexistens**. Nästa nivå innebär alltså att åstadkomma **gemensam parallell handling** mellan organisationer. Samverkan över organisationsgränser kan leda till ett **gemensamt ledarskap**, den tredje graden av medvetenhet.

Samordning kan innebära att politiska **mål vägs samman** men det kan även ske genom att olika **politikområden integreras**. Det innebär att olika politikområden sammanvägs och gemensamma mål formuleras. Detta är ytterligare ett steg mot ökad samordning. En ökad samordning av mål och politik kan ge en medvetenhet om behov av **samordning av resurser**. Då ges möjlighet att samordna resurser mellan olika politikområden.

Samverkan och samordning handlar till stor del om organisatoriska processer som är tydliga i den politiska och administrativa domänen. Samarbetet kan både handla om organisatoriska men också mellanmänskliga aspekter. Samsyn är ett mellanmänniskt fenomen vilket innebär att mänskliga relationer och inte organisatoriska aspekter påverkar om det utvecklas. För att förändring ska ske måste det finnas **en vilja** och en acceptans för att så bör ske. Här finns en medvetenhet, men för att komma vidare ytterligare en grad behövs förutsättningar. Om aktören **inte kan** av värderingsmässiga, organisatoriska eller politiska skäl är det svårt att åstadkomma en gemensam samsyn även om det finns en vilja. Finns förutsättningarna genom att man både vill och kan är nästa nivå av medvetenhet att det inte finns någon annat val. Har aktörerna under lång tid utvecklat en gemensam samsyn förefaller det svårt att gå tillbaka till ett tidigare stadium. Den samsyn som utvecklats tas för given och man måste agera efter denna¹³. En ny **insikt** har förvärvats.

13 Diskussionen om att kunna, vilja och ha insikt är utvecklad utifrån Berglind, H. 1995 som handlar om förutsättning för förändring i mänskliga relationer. Detta kan enligt min uppfattning appliceras på mötet mellan professionella, politiker eller chefer.

Jag använder i det följande distinktionen mellan prat, beslut och handling (Brunsson & Jönsson 1979; Rombach 1980). Prat, beslut och handling är självständiga instrument för att skaffa legitimitet och stöd hos omgivningen (Jönsson 1998; soli 1991). Jag har dock valt att lyfta fram pratet och handling. Det senare kallar jag aktivitet. Därefter har jag valt att lägga till intervention för att återge vad som behövs för att handlingen ska skapa förändring. För både samarbete, samverkan, samordning och samsyn kan den första graden beskrivas som **prat**. Det kräver egentligen ingen aktivitet. Nästa grad kräver dock en **aktivitet**, att man handlar tillsammans, formulerar gemensam politik, koordinerar sina insatser och slutligen kan agera. Den tredje graden innebär att man utifrån det gemensamma handlandet **intervenerar** i och påverkar varandras sfärer. Det sker genom att ett gemensamt ledarskap utvecklas, resurser samordnas, ett gemensamt lärande skapas och värderingsförändringar äger rum så att det inte finns någon väg tillbaka (insikt). I figur 4 beskrivs de olika graderna av medvetenhet - prat, aktivitet och intervention¹⁴ - för samverkan, samordning, samarbete och samsyn.

Figur 4. Integration och grad av medvetenhet.

Integreringsnivå \ Grad av medvetenhet	Prat	Aktivitet	Intervention
Samverkan	Existens	Handling	Ledarskap
Samordning	Mål	Politik	Resurser
Samarbete	Erfarenheter	Koordinering	Lärande
Samsyn	Vill	Kan	Insikt

¹⁴ Diskussionen om part, aktivitet och intervention kan hämtas från diskussionen om prat, beslut och handling - se Brunsson & Jönsson 1979; Rombach 1980.

Organisering – en process för att lösa uppgifter interorganisatoriskt

Nätverk och partnerskap för horisontell styrka

Integrering beskrivs ibland som nätverk. Flera forskare hävdar att nätverk uppstår av sig själva och inte kan organiseras fram uppifrån (Douglas 1986; Czarniawska & Sevón 1996). Nätverk har betydelse främst för att skapa horisontell styrka. De innebär ett ömsesidigt givande och tagande på ett icke-hierarkiskt sätt.

“Network have become important horizontal structures that accomplish mutually shared purpose in a non-hierarchical fashion” (Agranoff 1990).

Nätverk har i forskningen visat sig ge möjlighet både att bryta och att konservera traditionella mönster (Kickert, Klijn, & Koppenjan 1997). En del hävdar att nätverk är en ny struktur som är en avgörande komponent i den allt snabbare samhällsomvandlingen (Castells 2000).

Partnerskap beskrivs också som nätverk. Forskningen om partnerskap eller “partnership” bygger framförallt på studier om partnerskap mellan offentlig och privat verksamhet. Koalitioner mellan näringsliv, kommuner och andra aktörer är den vanligaste formen av partnerskap (Gurr & Kling 1986; Keating 1991). Partnerskap har i engelska och amerikanska studier visat sig fungera som bryggor mellan organisationer för att utveckla lokalsamhället. Enligt olika forskningsprojekt stimulerar partnerskap till nytänkande och ger möjlighet att bryta traditionella mönster (Stoker 1994). De uppfattas också ge en större flexibilitet. Risken anges dock vara att partnerskapen är otydliga och att det är svårt att utkräva ansvar. Makten i dessa partnerskap bör enligt dessa studier analyseras eftersom det finns en risk för att viktiga politiska frågor avpolitiserats (Radin 1994; Stoker 1994).

Organisering och organisation

De organisationer som studeras i denna uppsats är var och en maktfaktorer i samhället. De kräver auktoritet av andra och sanktioner (Foucault 1974). Kontroll sker i hierarkier där ansvar ges och utkrävs. I varje organisation har olika former av ritualer, belöningar och bestraffningar utvecklats (Foucault 1974). Dessa ritualer har en kraftig tendens till att bevara handlingsmönster. Det finns också regler, i form av budget och

verksamhetsplanering. Vid samarbete byggs nya former av ritualer in genom organisering horisontellt. Hur det belönas eller bestraffas är inte helt tydligt, inte heller vilka normer som utvecklas. Samarbete innebär att utveckla horisontell kommunikation runt individer och behovsgrupper samt verksamhet över organisationsgränser. Parallellt verkar aktörerna inom en organisation som är uppbyggd vertikalt med tydliggörande av ansvar och befogenheter efter hierarkiska principer (Foucault 1974).

De organisationer som studeras är kommunens socialtjänst, landstinget, försäkringskassan och arbetsförmedlingen. Det är särskilt två egenskaper hos dessa organisationer som skiljer dem från andra. För det första arbetar de direkt med människor som är beroende av dem för sin försörjning, vård och omsorg mm. samt som de försöker påverka i olika avseenden. För det andra är organisationernas uppdrag att skydda och gagna dessa människors välfärd och välbefinnande (Hasenfeld 1983). I vissa fall finns verksamheterna uteslutande i offentlig regi, i andra både offentligt, privat och kooperativt. De är omgivna av legala restriktioner. Förutom att människor skyddas avkrävs de också skyldigheter, och myndighetsutövning sker bland annat genom tilldelning av resurser till skilda grupper.

De offentliga insatserna på alla dessa områden rättfärdigas genom det sätt på vilket besluten fattas. De ska ha fattats efter offentlig debatt genom majoritetsbeslut av parlamentariska församlingar, där ledamöter ställs till svars inför medborgarna i allmänna val. Nu är detta emellertid av tidskäl och anpassning till olika situationer inte möjligt. Beslut fattas fortlöpande av andra genom att de demokratiska församlingarna överlämnar beslutanderätten till offentliga förvaltningar (Hasenfeld 1983; Thylefors 1991; Rothstein 1991). Politikerna som styr myndigheterna har varierande inflytande över verksamheten. Det innebär bl.a. att de befinner sig på olika distans till den vardagliga verksamheten, beroende på om de verkar statligt, landstingskommunalt eller kommunalt. Möjligheterna till framgångsrikt genomförande avgörs av verksamhetens legitimitetsgrund (Rothstein 1991).

Organisationerna kan beskrivas som människovårdande. Sådana organisationer kännetecknas av att arbeta med människor; människor är "råmaterialet". Förutom att man arbetar för att skydda människor förväntas också människor utöva skyldigheter. Människovårdande organisationer kräver legitimitet, som ges av samhället genom olika myndigheter. Människovårdande organisationer refererar till moraliskt grundade system som påverkar levnadsförhållanden (Hasenfeld 1992). Ett sådant är socialförsäkringssystemet. Andra moralsystem är de lagar och förordningar

som styr verksamheten bl.a. hälso- och sjukvårdslagen samt socialtjänstlagen, men också etiska diskussioner inom olika yrkesgrupper såsom socialarbetare och läkare.

Människovårdande organisationer kan sägas ha tre styrsystem: det ekonomiska, det juridiska och det ideologiska. Samhällets begränsade resurser och olika lagar utgör ramen. Verksamheten och lagarna vilar på en ideologisk grund som styr verksamheten. Eftersom de människovårdande organisationerna leds av politiker är konflikt inbyggd. Politikerna ska representera olika intressen. De befinner sig även på distans till den vardagliga verksamheten i motsats till de anställda. Det kan skapa en lojalitetskonflikt. De anställda har ofta en starkare lojalitet med dem de tjänar än med sin arbetsgivare (Jönsson 1988). Starka professioner kopplat till svårigheten att utvärdera gör att det politiska inflytandet lokalt är begränsat. Relationer är kärnaktiviteter. Kvaliteten i den enskilda situationen är avgörande för hur man lyckas. De professionella arbetar med en teknologi, där de inte alltid vet orsak och verkan av olika insatser (Hasenfeld 1992).

Integrering omfattar både förtroendevalda och anställda i olika organisationer. Vid integrering är syftet att fokusera på var och hur resurserna används rätt för de enskilda människorna och inte i första hand att bevaka sin egen organisation. Ett interorganisatoriskt arrangemang skapas lokalt i ett geografiskt område.

Vid samarbete mellan professionella sker organisering kring en individ eller olika behovsgrupper. Institutionella normer som skapar gemensamma handlingsmönster utvecklas (March & Olsen 1989; Scott 1995). De informella normerna kan vara både synliga och osynliga för dem som verkar där. De skapar identitet och även likhet, där människorna stöder och kontrollerar varandra (Douglas 1986). Dessa informella och formella normer benämns i forskningen institutioner. Eftersom det lätt blir en sammanblandning med de i mitt fall studerade nationella politikområdena/systemen såsom socialförsäkring, socialtjänst, hälso- och sjukvård samt arbetsmarknad, som ofta benämns institutioner, har jag valt att kalla de informella normerna mentalitet och de formella normerna för regler. Mentaliteten handlar om det som "sitter i väggarna". Regler handlar om lagar, förordningar, beslut och riktlinjer.

De organisationer som studeras i denna uppsats kan var för sig sägas utgöra hierarkiska. Ansvar utkrävs hierarkiskt och kommunikationen är till stor del vertikal. I varje organisation har olika former av ritualer, belöningar och bestraffningar utvecklats (Foucault 1974). Dessa ritualer har en

stark tendens till att bevara handlingsmönster och normer. Vid integrering är inte avsikten att ta bort den befintliga hierarkiska strukturen, utan att parallellt bygga interorganisatorisk horisontell integrering. Då möts en mängd formella och informella normer inom organisationerna.

Den traditionella beskrivningen av offentliga organisationer är att de är hierarkiskt uppbyggda, enligt Webers klassiska modell. Där ges tydligt ansvar och befogenheter. Den organiska modellen bygger på en nätverksstruktur av kontroll istället för på en hierarki av kontroll (Morgan 1989). I figur 5 presenteras den klassiska respektive den organiska modellen.

Figur 5. Den klassiska och den organiska modellen¹⁵

Klassiska-modellen mekaniska modellen	Nätverksmodellen organiska modellen
Specialiserad på uppgifter	Bidrar med expertis till den övergripande uppgiften
Koordinering av uppgiften genom hierarkin	Spontan koordinering genom interaktion
En precis definition av rättigheter och skyldigheter	Ingen precis definition av rättigheter och skyldigheter
Rättigheter och skyldigheter översätts i ansvar	Brett åtagande mot övergripande mål
En hierarki av kontroll	Nätverksstruktur av kontroll
Vertikal kommunikation	Horisontell kommunikation

I den klassiska modellen är specialisering viktig, och koordinering av uppgifter sker genom en hierarki. Ansvar är centralt i denna modell, och det utkrävs genom rättigheter och skyldigheter. Var och en ska kunna veta vilka dessa är, och de är noga definierade. Exempelvis kan nämnas befattningsbeskrivningar samt konkreta och mätbara mål. Ansvar följer ofta med dessa rättigheter och skyldigheter samt ska kunna utkrävas. För att uppgifter och ansvar ska kunna kontrolleras är även kontroller formad

¹⁵ jmf Burns & Stalker 1961; Morgan 1989.

i hierarkier. Mål, prestationer och ekonomi mäts och följs upp. Allt detta sammantaget innebär att kommunikationen är vertikal.

I den organiska modellen är det uppgiften som blir central, i detta fall att stödja individer eller grupper med olika behov eller att på olika sätt åstadkomma en insats. Vem som gör insatsen avgörs av vad denne kan bidra med. Det för med sig att koordineringen sker mer spontant och där det behövs. Därför finns ingen specifik definition av rättigheter och skyldigheter utan det är de berörda själva som "tar på sig" dessa. Ansvar är inte tydligt uppdelat utan sker istället samlat i förhållande till ett övergripande mål som rör t.ex. en individ, en samhällsfråga, behovsgrupper osv. Dessa mål kontrolleras i nätverken ofta av andra som medverkar. Sammantaget blir kommunikationen därför i första hand horisontell.

Denna beskrivning kan förefalla alltför enkel och fångar enbart den organisatoriska dimensionen. Därför vill jag utveckla resonemanget ytterligare för att fördjupa diskussionen om integrering. Det gör jag genom en indelning i tre olika idélogiker. Denna indelning är inte okomplicerad. Dock kan man vid en korstabulering av de tre olika logikerna utifrån olika tänkbara områden för analys, få ett, i min mening, fruktbart schema för analys av integrering. De olika analysområden som tas upp är perception, principer, fokus, nyckelpersoner, påverkan och kontroll.

Olika idélogiker inom och mellan organisationer

Integreringstankarna kan, som tidigare nämnts, sägas bygga på idéer om organisering och på att utveckla horisontell kommunikation, medan organisationerna kan beskrivas enligt vertikal kommunikation samt på ett tydliggörande av ansvar och befogenheter efter hierarkiska principer (Bostedt 1991; Carlsson 1993; Montin 1996). En tredje idélogik kan urskiljas hos de nationella institutionerna. Utgångspunkten är regelsystemen i form av likställdhet och rättviseaspekter (Lindqvist 1998). I figur 6 presenteras en översikt över tre idélogiker som de chefer, professionella och politiker som studeras i denna uppsats verkar inom. Schemats fruktbarhet ligger bl.a. i att det kan fungera som ett sorteringsinstrument för att tydliggöra konfliktytor.

Figur 6. Några utgångspunkter utifrån vilka idéerna kring integrering kan sorteras¹⁶.

IDÉ LOGIK ¹⁷	LOKAL HORISONTELL	LOKAL VERTIKAL	NATIONELL CENTRAL
ANALYS			
Perception	Individer	Organisationer	Regelsystem
Princip	Värde	Ansvar och befogenheter	Rättvisa
Fokus	Organisering kring behov	Organisatoriska gränser	Institutioner ¹⁸
Nyckelpersoner	Professionella	Chefer	Myndighetsspecialister
Påverkan genom	Ledarskap	Styrning	Regler
Kontroll	Utvärdering utifrån behov	Uppföljning mot plan och budget	Uppföljning mot regler

Integrering kan sägas bygga på lokal, horisontell kommunikation över organisationsgränser runt individer och behovsgrupper (Fridolf 1998b). Det innebär att professionella samlas för att ge ett samlat stöd till individer över organisationsgränser. Den ledande principen är att integreringen ska ge ett värde för individen (Andersson & Hjern 2000; Björklund 2000; Fridolf 2001c). Värdet kan variera mellan individer och grupper. En flexibilitet förefaller väsentlig. Fokus blir då organiseringsförmåga som innebär att kunna anpassa sig till olika grupper och individers behov. Nyckelpersonerna synes därför bli de professionella som verkar nära individerna. De professionella behöver också ett stöd vilket gör att ledarskapet blir viktigt i syftet att åstadkomma integrering. Eftersom behov och nytta för individen är centralt sker utvärdering mot behov. Även nyttan för individerna kan variera mellan olika individer och behov.

16 Morgan 1989; Hjern 1992; Lindqvist 1998.

17 Jmf diskussion på sidan 9.

18 Institutioner innebär här sektorsregler som formats under lång tid.

Vid integrering finns de lokala organisationerna kommunen, landstinget, försäkringskassan och arbetsförmedlingen fortfarande kvar att verka inom. Den lokala vertikala idélogiken utgår från vad som sker inom varje organisation. Den ledande principen är att ansvar och befogenheter är tydligt och ska kunna utkrävas. Organisatoriska gränser blir viktiga för att kunna veta vilket ansvar och befogenheter en verksamhet har gentemot andra verksamheter. Nyckelpersoner blir chefer som är tillsatta som arbetsgivarens företrädare. Chefen kan sägas ha till uppgift att leda och fördela arbetet. Även ett ledarskap eftersträvas i detta perspektiv men det kan sägas ske mera begränsat och inomorganisatoriskt. Av tradition byggs de hierarkiska strukturerna för att utkräva ansvar. Chefer differentierar och har betydelse för att koordinera detta ansvar. Påverkan sker genom olika former av styrning såsom resultatstyrning, målstyrning, kvalitetsstyrning mm. Uppföljning sker mot plan och budget (Jönsson 1988).

Den nationella centrala idélogiken utgår från regelsystemet. Regelsystemet bygger på rättvisepprinciper som innebär att alla ska ha samma rättigheter och behandlas lika inför lagen (Lindqvist 1998). Regelsystemet bygger också på behov t.ex. Hälso- och sjukvårdslagen som anger "rätt till vård efter behov på lika villkor" (Millers 1976). De formella institutionerna kan sägas hamna i fokus genom centrala myndigheter i denna logik. Huruvida lagen följs blir en viktig uppgift för centrala myndighetsspecialister att granska. De kan därför sägas bli nyckelpersoner. Påverkan sker genom att olika regler införs i form av lagar och förordningar eller myndighetsbeslut. Tolkningen av desamma kan också sägas utgöra en viktig ingång i att påverka. Uppföljning sker sedan mot dessa regler.

När det gäller kombinationen mellan lokal-vertikal och horisontell kommunikation ska chefer, professionella och politiker vid integrering både verka inomorganisatoriskt och interorganisatoriskt (Montin 1994). Dessa uppdrag är inte alltid förenliga. Den nationella kommunikationen kan förenas med lokal vertikal kommunikation eftersom de båda bygger på vertikal kommunikation. Men det nationella regelverket överensstämmer inte alltid med lokala organisationer eftersom det är sektoriserat. Ett omfattande regelverk kan kräva sektorisering inom en och samma lokal organisation.

Integrering kan medföra att det lokala, horisontella agerandet ökar. Detta kan, men behöver inte med nödvändighet, minska vertikal- och nationell påverkan. Ansvar kan finnas både lokalt; horisontellt mot behov och vertikalt mot organisationer samt nationellt mot regelverk.

I denna uppsats ska chefer, professionella och politiker agerande studeras i dessa olika logiker (Johansson 1995).

Incitament att agera

Inom offentligt styrda organisationer finns tre domäner: *den politiska*, *den professionella* och *den administrativa* (Kouzes & Mico 1979). Inom dessa domäner finns olika drivkrafter. I ett rationellt perspektiv är incitamentet för politiker att genomföra sin politik (Rothstein 1991). Politikernas traditionella möjlighet att få ett inflytande förverkligas vid beslut (Lundqvist 1994). Vid politisk samordning blir politikernas roll att skapa ett bra innehåll för dem som behöver samhällets stöd. Kriteriet för framgång är rimlig och rättvis fördelning av resurser till olika grupper. Den politiska processen vid integrering karakteriseras av förhandlingar och kompromisser. Det finns få skillnader mellan politiker från socialförsäkringsnämnden, socialnämnden, arbetsförmedlingsnämnden eller hälso- och sjukvårdsnämnden avseende politikernas beskrivning av organisering för integrering. Det gemensamma synes vara att organiseringen bör ske mot medborgarnas behov.

Traditionellt har de professionella egna kriterier för kvalitet och vad som är bäst för patienten, klienten eller brukaren (Söderfeldt 1997). Kontrollen av de professionella sker framförallt av andra kollegor. Ett viktigt incitament är ett kollegialt anseende (Söderfeldt 1997). Genom samarbete blir det ofta tydligt att detta anseende också kan erhållas från andra yrkesgrupper. Värderingarna kan då bli något annorlunda. Inom en profession värderas ofta specialisering och kunskaper inom ett område. Vid samarbete värderas också förmågan att ta till sig andras kunskaper och våga dem mot sina egna. Det kan införas incitament för att se helheter. Traditionellt utgår varje profession utifrån sin klientgrupp. Vid samarbete sker ofta fler gemensamma insatser. Gemensamma kriterier för kvalitet kan komma att utvecklas (Socialstyrelsen 2001). Gemensamma kartläggningar sker ofta vid integrering, och det kan vara en av orsakerna till att arbetsgrupper och projekt bildas (Socialstyrelsen 1998). Det är tydligt att prioriteringar också kan äga rum mer samlat genom olika team, där insatser diskuteras gemensamt i grupper.

Cheferna kan hamna i en lojalitetskonflikt mellan att stödja integrering efter behov respektive att vara kostnadseffektiva och bevaka organisatoriska intressen. Den administrativa domänen karakteriseras traditionellt

av en lojalitet gentemot organisatoriska behov. Organisationer kännetecknas vanligtvis av hierarkisk kontroll (Lundqvist 1994). Strukturen är byråkratisk; vilket betyder att det formella är viktigt (Weber 1977). Mycket tid åtgår till att formulera mål, verksamhetsplaner och budget. Vid integrering tydliggörs ofta organisatoriska intressen, samtidigt som en större kunskapsbas kan ges för att mål ska kunna formuleras (Socialstyrelsen 2001). Det senare ställer ibland de organisatoriska intressena "på sin spets". Att styra verksamheten hierarkiskt, genom att uppifrån ange vad som ska ske, kan bli svårt samtidigt som man verkar interorganisatoriskt. Dagens styrformer, såsom målstyrning, kan försvåra styrningen över organisationsgränser då dessa former bygger på att organisatoriskt bryta ner mål till mätbara produktivetsmål oberoende av vad andra myndigheter gör¹⁹. För integrering framkommer ofta behovet av legitimering men samtidigt lyfts ibland behovet fram av en tydlig struktur. I figur 7 redovisas de olika drivkrafter som kan finnas inom varje integreringsnivå, dvs. professionellt, administrativt och politiskt. De aktörsroller som diskuteras i uppsatsen återfinns inte uteslutande på en nivå utan verkar i varandra. Politiker kan verka t.ex. både i den administrativa och den politiska funktionen, liksom chefer ofta verkar både i den professionella och den administrativa.

¹⁹ Samtidigt bör framföras att det är svårt att styra med mål i politiskt styrda organisationer även om det sker inomorganisatoriskt, jmf Rombach 1991

Figur 7. Några olika drivkrafter för integrering för politiker, chefer och professionella i ett rationellt perspektiv.

Drivkrafter vid integrering \ Aktör	Politiker	Chefer	Professionella
Inriktning	Politik, rättvis och rimlig fördelning	Samhällsnytta	Lösa problem gemensamt
Fokus	Ett bra innehåll för dem som behöver samhällets stöd	Sprida goda exempel	Gemensamma kriterier för kvalitet
Inflytande	Förhandlingar och kompromisser	Legitimering	Helhetssyn på individerna
Arbetsätt	Att vara befolkningsföreträdare	Att styra genom dialog	Att arbeta i team och ta till sig andra professioners kunskap
Framgång	Kännedom om behov	Stimulera en organisering	Kunskap om hela behov

Nu är det emellertid inte alltid så att politiker, chefer och professionella handlar rationellt. Det kan också finnas ett icke rationellt agerande (jmf Perrow 1978; Sunesson 1981). De tre domänerna har ibland motstridiga intressen. Dessa motsättningar kan tydliggöras i ett icke rationellt perspektiv. Den *politiska domänen* kännetecknas av att valda politiker företräder medborgarna och prioriterar mellan olika behov. Inriktningen kan i ett icke rationellt perspektiv vara att skapa makt åt det egna partiet med fokus att bli ensam på arenan. Inflytandet kan ske genom att man blir kompisar och att förhandlingar sker under hand. Det reala operativa målet kan bli att synas mycket och att då nå framgång genom att bli omvald.

Även i den *professionella domänen* som utmärks av en strävan efter autonomi och självreglering sker ett icke rationellt handlande. De professionella har egna kriterier för kvalitet och för vad som är bäst för patienten, klienten eller brukaren. Relationen professionella emellan är huvudsakligen kollegial och kan då handla om att få ett kollegialt anseende. I syfte att få ett sådant anseende kan man handla irrationellt genom att dölja misstag i syfte att få status. Inflytande kan utövas genom t.ex. att skapa revir. Arbetsättet kan utmärkas av att skapa olika symboldemonstrationer i syfte att erhålla högre status som utgör framgång.

Den *administrativa domänen* kännetecknas av hierarkisk kontroll. Strukturen är byråkratisk; det vill säga formella relationer är betydelsefulla. I ett icke rationellt perspektiv kan inriktningen bli att skapa mer makt och högre lön. Det kan ske genom olika maktdemonstrationer. Inflytande kan både utvecklas via intriger och revirbevakande. Arbetsättet skulle kunna vara att ge order och genom detta nå framgång genom mer makt. I figur 8 redovisas exempel på de olika drivkrafter som kan finnas inom varje integreringsnivå i ett icke rationellt perspektiv.

Figur 8. Några olika drivkrafter för integrering för politiker, chefer och professionella i ett icke rationellt perspektiv.

Drivkrafter vid integrering \ Aktör	Politiker	Chefer	Professionella
Inriktning	Makt åt partiet	Mer makt högre lön	Anseende bland kollegor
Fokus	Arenamonopol	Maktdemonstration	Dölja misstag, få status
Inflytande	Kompisar	Intriger, revir	Revir
Arbetsätt	Synas mycket	Order	Symboldemonstrationer
Framgång	Omvald	Mer makt	Högre status

Begreppsutveckling – ett nästa steg

I detta kapitel har jag redovisat de teoriska utgångspunkterna för min uppsats. Integreringens utveckling med tre aktörer, politikerna, cheferna och de professionella kommer att analyseras i det empiriska materialet. I uppsatsen beskrivs samarbete, samverkan, samordning och samsyn samt analyseras utifrån vilka faktorer som har betydelse. De begreppen värderas genom analys över tid. Till hjälp använder jag de tidigare formulerade idélogikerna:

- lokal horisontell genom organisering,
- lokal vertikal genom organisationerna och
- central nationell genom institutioner.

Jag studerar processen genom att låta intervjupersonerna återge vad de gör. När man tränger bakom olika företeelser för att försöka förstå kan en begreppsutveckling ske. Det är kunskapen om fenomenens betydelse och mening hos människorna som står i fokus för denna uppsats. Den modell som jag presenterade i det inledande kapitlet kommer att ge strukturen för analysen av materialet.

Metod

I detta kapitel diskuteras min forskningsansats samt vilka metoder och tekniker som använts för att samla material. Inriktningen är att studera processen integrering, som knappast kan existera oberoende av oss människor. Det är ett mönster i människors sociala sammanhang, alltså ett socialt fenomen (Jmf Berger & Luckmann 1967).

Förståelse- och problembaserad forskning

Sociala fenomenens betydelse och mening hos människorna står i fokus för förståelsebaserad, problemorienterad forskning. Denna kan identifiera organisationsformning och andra sociala aspekter (Jmf Lawrensen 1992). Valet att arbeta med en problembaserad forskningsmetod blev naturligt, eftersom inriktningen i uppsatsen mer är på processen än på själva resultatet (jmf Merriam 1994). Fokus är också på innebörden, dvs. vad människor upplever och hur de tolkar sina upplevelser. Min egen roll i studien är mycket central och ett viktigt instrument för datainsamling. Jag har bearbetat informationen omedelbart efter att jag mottagit den, klargjort och sammanfattat allteftersom undersökningen fortskridit samt haft möjlighet att undersöka motsägande responser. Ett aktivt fältarbete har skett. Det har varit viktigt att fånga åsikter och synsätt.

Forskningsprocessen har varit utpräglad kvalitativ och dess olika faser, problemformuleringar, datainsamling, analys och teoretisk anknytning har gått i varandra och skett parallellt. Studien kan karakteriseras som en systematisk fallstudie av åtta fall som handlar om integrering i det lokala välfärdssystemet.

Fallstudie som metod

Det finns veterligt ingen enhetlig definition av vad en fallstudie är. Inga speciella metoder används. Alla metoder för att samla in vetenskaplig information, från test till intervju, kan användas. Metoden passar framför allt för att hantera kritiska problem av praktisk natur med syftet att öka kunskapsbasen (Merriam 1994). Enligt Yin är fallstudier en metod som

passar i situationer där det inte går att skilja variablerna från kontexten eller den omgivande situationen (Yin 1984). I en översikt sammanfattar Merriam olika forskare, när han beskriver fallstudien som en studie av ett fall i förändring. Han menar att studierna syftar till skapa teoretiska utgångspunkter i sociala strukturer eller beteenden, dvs ett explorativt syfte (Wilsson 1979; Guba & Lincoln 1981). Här har det varit svårt att på förhand urskilja vilka faktorer som kan ha betydelse för integrering. Inte heller litteraturen har gett något heltäckande stöd. Under forskningsprocessens fortskridande har flera faktorer framkommit som ej kunde definieras på förhand.

Fallstudien har visat sig lämplig att använda när forskaren inte tror sig ha kontroll på alla variabler (Yin 1984). Den kan innehålla både kvantitativa och kvalitativa data (Yin 1984). Genom att följa områdena över tid och genom att använda flera olika källor har möjlighet givits att studera en företeelse på djupet och i ett brett perspektiv. Datainsamlingen i fallstudier kan inte standardiseras enligt någon given mall. I fallstudier sker materialinsamlingen parallellt med analysen vilket kräver en förmåga till både distans och närhet. Fallstudier inriktas på många variabler i den företeelse som studeras (Merriam 1994). Fallstudiens styrka är att kunna hantera många olika typer av empiriskt material. Där fokuseras snarare på insikter, upptakter och tolkningar än på hypotesprövningar (Merriam 1994).

En fallstudie kan i vetenskapliga termer beskrivas som partikularistisk, deskriptiv, heuristisk, och induktiv (Merriam 1994). Att den är partikularistisk innebär att den fokuserar på en viss situation, händelse, företeelse (såsom integrering) eller person. Att den är deskriptiv betyder att slutprodukten innehåller en tät beskrivning av studieobjektet. Att den är heuristisk innebär att den kan förbättra förståelsen av den studerade företeelsen. Den kan skapa nya innebörder, vidga läsarens erfarenhet samt bekräfta det vederbörande redan vet eller trodde sig veta. Att den är induktiv betyder att den syftar till att upptäcka snarare än att verifiera en teori. Dess motpol deduktion, syftar till att verifiera en teori och utgår då från en generell regel samt hävdar att den kan förklara ett fall.

Min fallstudie kan sägas vara både induktiv och deduktiv. Varje fall tolkas med hypotetiskt övergripande mönster för att försöka förstå. Tolkningen bestyrks sedan av andra fall och nya iakttagelser. Under processens gång förfinas teorin och det empiriska tillämpningsområdet. Underliggande mönster analyseras för att förståelse ska uppstå.

Att fallstudien är induktiv betyder att begrepp och hypoteser uppstår ur den information som är tillgänglig, vilken i sin tur har sitt ursprung i kontexten hos det som studeras. Att den är deduktiv betyder att teorier används i analysen för att förståelse ska skapas. Teorin används som inspirationskälla för att mönster ska upptäckas. Min forskningsansats skulle därför kunna beskrivas i termer av abduktion. Eftersom det finns få teorier som har kunnat vara mig behjälpliga vid uppläggnings- och undersökningen har jag inga förutbestämda resultat som kan uttryckas i bestämda hypoteser. Däremot har jag kunnat använda olika teorier vid analyseringen av resultaten.

Det huvudsakliga materialet utgörs av intervjuer som jag har kompletterat med enkät- och dokumentstudier. I intervjuerna har jag erhållit en kombination av normativa utsagor (hur de intervjuade anser att det bör vara) och empiriska utsagor (hur de intervjuade beskriver att det är). Genom intervjuer på olika nivåer i organisationerna har jag fått en bättre möjlighet att bedöma intervjupersonernas trovärdighet och utifrån detta dra förnuftiga slutsatser.

Det finns också en annan aspekt på fallstudier, att de är centrala moment i uppbyggnaden av en praktiskt orienterad kunskapsmassa. Fallstudier spelar t.ex. en viktig roll i medicin för att erhålla klinisk kunskap och erfarenhet (Söderfeldt 1985). Även i statsvetenskapen och organisationsforskningen intar den väl genomförda fallstudien en viktig plats. I den här föreliggande uppsatsen finns givetvis en nära förankring i den moderna offentliga förvaltningen i Sverige och i den aktiva, konkreta och praktiskt orienterade diskussionen som förs där. Orienteringen är således varken mot mer abstrakt teori eller mot ren organisationsteori, utan den praktiska förankringen är klar. Uppsatsen bygger på mitt fleråriga engagemang i utvärderingen av reformer i syfte att stimulera integrering (Socialstyrelsen 2001).

Urval och underlag

De åtta geografiska områden som har valts för denna uppsats är Kungälv, västra Göteborg, Mellerud, Burlöv, Nacka, Söderköping, Nordanstig och Tierp. Dessa områden har valts för att de ingår i den nationella utvärderingen av "Frivillig samverkan inom rehabiliteringsområdet". Där är de ursprungligen valda som jämförelseområden till åtta områden i Sverige

med finansiell samordning (SOCSAM). De finns i olika delar av landet och är olika stora. De har gemensamt att de på olika sätt ägnat personella och/eller ekonomiska resurser för integrering. I tabell 1 presenteras kommunerna.

Tabell 1. De studerade områdena.

	Västra Göteborg	Nacka	Kungälv	Tierp	Burlöv	Söderköping	Nordanstig	Mellerud
Kommungruppsindelning (1995)	Storstad	Förortskommun	Förortskommun	Landsbygdskommun	Förortskommun	Övrig mindre kommun	Landbygdskommun	Landsbygd
Invånare (1998)	95 473	73 029	36 615	19 883	14 579	13 889	10 748	10 065
Form för integrering	Ledning och projekt	Ledning, gemensamt finansierad personal och arbetsgrupper	Ledning, gemensamt finansierad personal och arbetsgrupper	Ledning och projekt	Ledning och gemensamma stimulationsmedel	Ledning och gemensamt finansierad utvärderingspersonal	Gemensam handläggningsgrupp	Ledning och gemensam handläggningsgrupp

Underlag för den empiriska studien har varit intervjuer (besöksintervjuer) samt en enkät till dem som intervjuats. De professionella som har intervjuats har medverkat i samarbetsaktiviteter. Listor som underlag för urvalet har erhållits från de lokala områdena. Utifrån dessa listor har jag slumpvis valt nio personer per område. Några personer i varje område har avböjt och utgör ett bortfall. Brist på tid och resurser har gjort att intervjuerna är färre 2001. Vid andra intervjutillfället har sju av nio professionella valts. Även här finns ett bortfall. När det gäller cheferna och politikerna har sex personer för vardera grupp valts; två från landstinget två från kommunen, en från försäkringskassan och en från arbetsförmedlingen. Vid det andra intervjutillfället har enbart en från varje organisation valts.

Samtliga intervjuer vid båda intervjutillfällena har spelats in på band. För att öka tillförlitligheten har en återföring genomförts i områdena. Dessa återföringar har påbörjats som en gruppintervju för att fördjupa analysen. Gruppintervjun har också spelats in på band.

Dessutom har dokument samlats in som beskriver integrering i olika aktiviteter. Dessa har bildat underlag för den analys av samarbetsaktiviteterna som har genomförts och kommer att återges i kapitel 5. I tabell 2 anges antalet personer som intervjuats.

Tabell 2. Antal personer som intervjuats (Antalet som intervjuats vid två intervjutillfällen anges inom parentes).

Område	Professionella	Chef	Politiker	Summa
Burlöv	8 (5)	5 (4)	5 (3)	18 (12)
Kungälv	9 (7)	5 (4)	4 (4)	18 (15)
Mellerud	6 (5)	5 (4)	4 (4)	15 (13)
Nacka	7 (4)	5 (4)	4 (4)	16 (12)
Nordanstig	7 (5)	6 (4)	4 (4)	17 (13)
Söderköping	9 (6)	5 (4)	4 (4)	18 (14)
Tierp	7 (5)	6 (4)	5 (3)	18 (12)
Västra Göteborg	9(6)	6 (4)	5 (4)	20 (14)
Total	62 (43)	43 (32)	35 (30)	140 (105)

Intervjuerna med professionella har handlat om frågeområden: omfattning och grad av samarbete samt vilka faktorer som påverkar. Vid intervjuerna med chefer och politiker har intervjun även behandlat styrning och politik. Både professionella, chefer och politiker har berättat om sin kunskap om befolkningens behov, om verksamhet, relationer, förväntningar och information samt om huruvida det finns osäkerhet och kritiska punkter. De intervjuade har beskrivit sin uppfattning om hur verksamheten organiserades.

De som intervjuats är cheferna för försäkringskassan, individ och familjeomsorg, socialtjänsten, vårdcentralen och arbetsförmedlingen. Politikerna som intervjuats är ordförande i socialnämnden, kommunstyrelsen, arbetsförmedlingsnämnden, hälso- och sjukvårdsnämnden, landstingsstyrelsen och försäkringskassans styrelse. De professionella som har intervjuats samarbetar med andra professionella och finns inom följande professioner; läkare, sjuksköterskor, sjukgymnaster, kuratorer, socialsekreterare, rehabiliteringshandläggare på försäkringskassan, platsförmedlare, yrkesvägledare och arbetskonsulenter.

Samtliga intervjuade har fått en enkät. Av 140 intervjuade har 110 besvarat enkäten 1999 och av 104 intervjuade har 80 personer besvarat enkäten 2001. Enkäten används i uppsatsen som ett komplement till intervjuerna. Frågor om samarbetets omfattning, djup, hinder och upplevda effekter av samarbete har ställts. Enkäten har redovisats i de två underlagsrapporterna. I denna uppsats kommer fyra frågor om samarbetets omfattning och djup, möjlighet att påverka och hinder för samarbete att redovisas. De redovisas i form av balansmått. Balansmått kan ge en bättre bild av skillnaden mellan positiva och negativa svar när förändringar över tid ska redovisas. Ofta används balansmått vid redovisningar av långa tidsperioder. Balansmått innebär att den procent som inte instämmer i ett påstående subtraheras från den procent som instämmer i påståendet.

Bortfallet finns både hos politiker, chefer och professionella. Vid det första intervjutillfället har 12 professionella, 10 politiker och 8 chefer inte besvarat enkäten. Vid det andra intervjutillfället är fördelningen ungefär desamma, 8 professionella, 6 chefer och 10 politiker som inte besvarat enkäten. Bortfallet finns jämt fördelat mellan områdena. Enkäten lämnades in vid intervjutillfället och det främsta skälet till att inte svara är brist på tid.

Fallstudiens validitet och reliabilitet

Eftersom förståelse är den viktigaste grunden för fallstudieundersökning- en blir kriterierna för att det ska gå att lita på undersökningsresultaten an- norlunda än där syftet är att upptäcka en lag eller pröva en hypotes. Vad som gör en fallstudieundersökning vetenskaplig är observatörens kritiska medvetenhet och närvaro i situationen, observationstekniken, hypotes- prövningen, trianguleringen när det gäller deltagarnas uppfattningar

samt tolkningarna (Kemmis 1983). Den inre validiteten, som handlar om i vad mån de resultat en forskare kommer fram till stämmer med verkligheten, är särskilt viktig i fallstudier. Företeelser som observeras inom kvalitativ forskning är i ständig förändring. Det som studeras är uppfattningen om verkligheten hos människor som lever i den.

Det är forskarens skyldighet att återge personernas beskrivningar. Det är viktigt att på allvar försöka förstå vilket perspektiv och vilka synsätt de människor har som är inblandade (Taylor & Bogdan 1984). Den inre validiteten blir en styrka när det gäller kvalitativ forskning (Merriam 1994). För att säkerställa den har jag använt mig av processvalidering, där deltagarna fått se och stämma av vilka beskrivningar och tolkningar jag gjort samt ta ställning till om resultaten överensstämmer med deras verklighet. Det innebär att jag genomfört att flertal seminarier och återföringsdialoger. Genom att två arbetsrapporter upprättades, en vid det första och en vid det andra intervjutillfället var det möjligt att se om berättelserna förändrats över tid. För att ytterligare förstärka validiteten lät jag, enligt rekommendation av Merriam (Merriam 1994), olika forskare ge kommentarer till och synpunkter på resultaten efterhand som de framkom - horisontell granskning. Materialet presenteras sedan i en sådan form att olika tolkningar är möjliga för läsaren.

Reliabiliteten är ett problematiskt begrepp inom samhällsforskningen eftersom människors beteenden inte är statiska. Även om samma forskare skulle genomföra två exakt lika studier är det inte sannolikt att de skulle komma fram till samma resultat. Eftersom tillvägagångssättet har utvecklats efterhand i mina fallstudier och inte kunnat fastställas i förväg kan inte heller begreppet reliabilitet tillämpas på ett meningsfullt sätt i betydelsen test och retest av reliabilitet. Istället bör begrepp som grad av beroende och sammanhang användas. Det innebär en strävan efter att resultaten har en mening samt att de är konsistenta och beroende istället för att kräva att någon utomstående ska komma till samma resultat (Guba & Lincoln 1985). Jag har försökt att återge bakomliggande antaganden och min ställning i förhållande till den grupp som studerats samt hur valet av intervjupersoner har skett. Jag har också försökt att beskriva hur informationen samlats in.

Intervjutekniken

I fallstudierna har jag som nämnts intervjuat professionella, politiker och chefer. Intervjuerna har varit halvstrukturerade i syfte att komma åt intervjupersonens upplevelse av verkligheten. Syftet har inte varit att tvinga respondenten att anamma olika kategoriseringar av världen. Intervjuerna har utgått från hur respondenterna definierar sin verklighet (Patton 1980). Jag har i förväg utvecklat en intervjuguide som vägledning för mina intervjuer, bestående av stödord och frågor med anknytning till mina frågeställningar. Intervjuerna har sedan genomförts som ett samtal. Strukturingsgraden har påverkats av den intervjuades vilja att utveckla sina tankar. Fördelen med denna typ av öppna frågor är att de frågor som ställs successivt kan utvecklas och preciseras, om det visar sig att de ursprungliga frågorna är irrelevanta eller dåligt formulerade (Starrin & Renck 1996). Det finns risk vid mindre strukturingsgrad att intervjuaren drunknar i en stor mängd olikartade åsikter och osammanhängande information. Nackdelen vid ökad strukturingsgrad är å andra sidan att intervjuaren i för stor utsträckning styr bort information som inte passar strukturen.

Sannolikheten att komma till rätta med problemet "som man frågar får man svar" är dock större vid öppna intervjuer. Forskaren har direkt möjlighet att ställa följdfrågor och kontrollera hur intervjupersonen uppfattar frågan. Det går då lättare att tränga bakom svaret enligt förväntningar som kan finnas.

I kvalitativa metoder krävs datainsamling som ger intervjupersonerna möjlighet att formulera sig självständigt, eftersom syftet är att utröna komplex kunskap inom ett område. Urvalet av intervjupersoner måste då också ske så att de förväntas ha erfarenheter och kunskap om det område inom vilket de intervjuas. De som har intervjuats har samtliga någon funktion med koppling till aktuellt fall.

Intervjuerna har både dokumenterats med anteckningar under samtals gång och spelats in på band. Ambitionen har varit att renskriva dessa anteckningar så snart som möjligt efter samtals slut. Hur snabbt det har kunnat ske har varierat beroende på intervjutäthet. Under de mest intensiva perioderna har det varit en vecka fram till renskrift. De citat jag redovisar har språkligt "förskönats" och har inte återgivits ordagrant.

Min avsikt är att utveckla begrepp för att skapa en ökad förståelse. Processens steg har varit överlappande med intervjuer, dokumentation,

återföring, distansering för att fördjupa analyser och litteraturgenomgång. Min bearbetning av data har utvecklat min analysmodell som tidigare presenterats. Denna modell är ständigt under utveckling, och jag har förändrat olika delar i den ett tiotal gånger. Från början har dock begreppen organisering, organisation och institution varit ett analysinstrument. Det empiriska materialet har sedan fyllt modellen med ett innehåll. Forskningsprocessen har skett genom en parallellitet av analys och empiriska studier. Vilka empiriska studier som ska genomföras har också utvecklats efter hand och inte varit förutbestämt.

Sammanfattning och ställningstaganden

Tillvägagångssättet för denna uppsats motiveras med hjälp av fem utgångspunkter: vad som ska studeras, centrala begrepp, uppsatsen syfte, teoretiska utgångspunkter och metodsynsätt. Tyvärr är det inte enkelt att i detalj beskriva tillvägagångssättet i det konkreta forskningsarbetet. Forskningsprocessen har varit processinriktad och utvecklats efter hand (Jmf Starrin & Svensson 1994). Metodsynsättet poängterar de intervjuades uppfattning om verkligheten, och forskarens uppgift blir att försöka tolka denna information. Forskningsproblem och teoretisk referensram har inte varit stabila utan har delvis utvecklats under studiens gång. Genom det metodsynsätt jag valt vill jag lyfta fram vikten av att skapa en förståelse för ett fenomen, i detta fall integrering, där min uppgift är att tolka den process som sker så att informationen blir tillgänglig för andra. Forskningsprocessen är kvalitativ samt poängterar empati, tolkning och sammanhang snarare än förklaring och standardisering (Jmf Starrin & Svensson 1994; Johansson 1995). Enligt min uppfattning är det i djupet mellan empiriska observationer och teoretiska förklaringar som vi får den förståelseorienterade kunskapen.

När ett fenomen som integrering ska studeras måste vi veta en hel del om vad som ska mätas för att det över huvudtaget ska vara meningsfullt (Johansson 1995). Det är svårt att hävda att integrering existerar oberoende av oss människor. Därmed är det svårt att mäta och förklara vad som sker i naturlagsliknande termer. Det är rimligare att betrakta dessa fenomen som sociala konstruktioner (Berger & Luckman 1967). I forskningsprocessen har jag fäst stor vikt vid mänskligt handlande. Eftersom tolkningar alltid sker är det viktigt att klargöra grunden för dem och hur de prövas (Sjöström 1994). I all forskning och utvärdering är det svårt att

frigöra sig från förväntningar, farhågor, åsikter och fördomar. Det finns alltid någon föreställning om svaret redan då frågan ställs, oavsett om vi talar om kvalitativ eller kvantitativ metod (Sjöström 1994). Men om dessa föreställningar så långt som möjligt medvetandegörs kan alla tolkningar prövas mot dem för att också andra möjligheter ska kunna sökas. I denna studie har detta skett genom återföring och dialog. Närhet och inlevelse innebär en risk för att man drunknar i det empiriska materialet. En djupare förståelse kan inte uppstå utan distansering. Distanseringen innebär bland annat att översätta det vi ser utifrån befintlig forskning och utveckling (Johansson 1995). Det betyder dessutom att på olika sätt problematisera och i andra termer beskriva det som sker vid integrering.

Vid insamling av data har som sagt intervjutekniken valts, eftersom den är möjlig att utveckla allteftersom information erhålls. Eftersom tekniken har vissa brister i faktorer som kan påverka forskaren till en negativ tolkning, bl.a. då intervjupersonen försöker anpassa sina svar i enlighet med vad de tror är bra, har den kompletterats. Det har skett med en enkät som den svarande fyllt i före intervjun och återföring av intervjudata. Om fallstudierna kombineras med relevant teori samt användandet av flera olika informationskällor kan riskerna med normativt resonerande och lojalitetskrav från dem som studeras motverkas (Johansson 1995).

Min ambition med denna uppsats är att bidra till kunskapsutvecklingen genom en ökad förståelse av fenomenet integrering. Jag vill också försöka förstå vilka faktorer som har betydelse för att åstadkomma integrering. I det följande analyseras de olika fallen med avseende på idé och inriktning, idélogikerna organisering, organisation och institution samt vilka faktorer som har betydelse.

Integrering med olika inriktning

I detta kapitel presenteras de olika områdena som ingår i uppsatsen. Områdena beskrivs utifrån motiv till integrering, inriktning och mentalitet samt hur arbetet förändrats mellan de båda intervjutillfällena. Kapitlet avslutas med en sammanfattning av likheter och skillnader.

Liknade motiv men olika inriktning

I de olika områdena liknar motiven till integrering varandra. Gemensamt är en mycket tydlig individfokus. Samarbete mellan professionella på operativ nivå bygger på en strävan att tillgodose individens behov. Samtliga intervjuade lyfter fram exempel på människor som hamnat mellan stolarna eller i en rundgång. Särskilt lyfts människor med diffusa behov fram som en grupp som i stor utsträckning hamnar mellan stolarna. Det anses naturligt att försöka samlas runt denna grupp. Det uppfattas viktigt att göra insatser både för dem som står mycket långt ifrån arbetsmarknaden och för dem som befinner sig närmare. Det finns exempel på samarbete både för att en individ snabbt ska kunna rehabiliteras för att återgå i jobb och för att skapa sysselsättning för en individ. Ett gemensamt drag är att sysselsättning anses vara rehabilitering i sig. Samarbetet mellan olika professionella lyfts fram som den nya arbetsmetoden. Samtidigt betonas att samarbete inte alltid är bra. Det är inget självändamål att samarbeta om det inte behövs.

Cheferna och politikerna lyfter fram vikten av att mötas över huvudmannagränser för att lägga upp den gemensamma inriktningen i det lokala området för medborgarnas bästa. Det handlar om effektivt resursutnyttjande men också om att utveckla nya styrformer samt förändra välfärdssystemet. De som intervjuats lyfter fram många brister genom både synliga regler och normer samt mer osynliga kulturer och traditioner. Cheferna har fokus på att försöka stödja och förändra dessa kulturer och traditioner. Flera aktiviteter redovisas, såsom utbildningar, konferenser, rådslag och mötesplatser, för att driva på en närhet mellan professioner. Cheferna ser också som sin uppgift att tydliggöra och försöka lösa upp

hinder. I samtliga områden utom ett finns lokala samverkansgrupper. I vissa områden medverkar en bred grupp verksamhetschefer.

Cheferna lyfter fram styrformerna som ett hinder för att åstadkomma en bättre verksamhet kring medborgarnas behov. Särskilt finns synpunkter på delegation och på möjlighet att omfördela.

De gemensamma arenor där politiker kan mötas över organisationsgränser, utgörs av folkhälsoråd respektive arbetsförmedlingsnämnder. En särskild politisk arena finns i tre av områdena. Försäkringskassans politiker ingår enbart i ett område. Det är sällan som politikerna varken har initierat eller är med och styr samarbete och samverkan.

Varje område som studerats har olika fokus på integrering. Detta påverkas av formella regler och den mentalitet som tydliggör samarbetet. I intervjuerna framkommer att mentaliteten påverkar integreringens inriktning i de olika områdena. I det följande sker en presentation av varje område.

Falk i Kungälv

Kungälv är en medelstor kommun som hade 37 191 invånare i december 2000. Kommunen är en förortskommun till Göteborg. Kungälv har sedan början av 1990-talet haft en konstant befolkningsökning. Befolkningsstrukturen är i det närmaste jämförbar med genomsnittet för riket med undantaget att det finns färre personer i åldern 25-30 år.

Kungälv hade 1998 en förvärvsintensitet på 77 procent vilket är högt jämfört med rikets 70 procent vid samma tidpunkt. Arbetsmarknaden domineras av vård och omsorg, handel och kommunikation samt tillverkning. Andelen med gymnasial och eftergymnasial utbildning motsvarar rikets. Antalet registrerade arbetslösa och personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder var 700 (2001). Antalet hushåll som erhöll socialbidrag var 777 (1999). Antalet sjukpenningdagar var 17,58 jämfört med rikets 16,86 (2000). Ohälsotoalet var 45,71 jämfört med 47,47 under samma period.

Kungälv är en medelklasskommun som präglas av Göteborg och närheten till en storstad. Kommunen är gammal och historien börjar redan år 1101 då "trekungamötet" ägde rum vid det som idag är centrala Kungälv. Geografiskt sett är Kungälv en stor kommun med en lång kust och utbredd landsbygd vilket också påverkar attityden i kommunen där invånarna är noga med att vara Kungälvbor. Det finns ingen dominerande industri; Kungälvs kommun och sjukhus samt Göteborgs Kexfabrik är de

största arbetsgivarna. Pendlingen både in och ut till Göteborg är omfattande.

Minska dubbelarbetet

Falk är ett organ med syftet att öppna upp mellan olika huvudmän. Målet är att minska dubbelarbetet och genom samlade resurser åstadkomma ett bättre stöd till Kungälvborna. Två syften finns, dels att arbeta förebyggande, dels att samla resurser runt individer som behöver stöd.

De professionella som intervjuats i Kungälv anser att de under lång tid samarbetat i olika former, och de ser Falk som ett legitimerande av samarbete på operativ nivå. Cheferna menar att Falk utgör en viktig arena dit professionella kan föra problem och hinder som de stöter på när de ska hjälpa individerna. Falk har då en möjlighet att försöka förändra strukturer och regelverk. En tydlig ambition finns att förändra välfärdssystemet. Ett annat motiv bakom Falk är att på olika sätt skapa mer informella mötesformer för gemensamma prioriteringar. Ett sådant sätt innebär att arbeta med stora rådslag. Här har alla, oavsett hierarkisk nivå, en möjlighet att medverka i diskussionen. De professionellas tydligaste ambition med att samarbeta anges vara att på ett bättre sätt hjälpa individerna som är i behov av samhällets stöd och resurser. Samtidigt lyfts behovet fram av att arbeta mycket mer förebyggande.

Politikerna anser att det är viktigt att ge förutsättningar för samarbete på operativ nivå och att detta samarbete måste få utvecklas underifrån. De ser sin roll att lyfta fram de hinder som finns för att hjälpa Kungälvborna. En av politikerna uttrycker det enligt följande:

”Det händer ofta att jag möter medborgare som vill ha stöd, hjälp eller råd i sitt möte med det offentliga, och i nio av tio fall finns ingen möjlighet för mig att hjälpa, då det inte ligger inom kommunens verksamhetsområde. Det är ju inte klokt att jag inte ska kunna ge en helhetsbild till Kungälvborna”

Att driva på interorganisatorisk integrering

Falk driver ingen egen verksamhet. Det finns en budget som omfattar två processledare på halvtid och en samordningschef. Falks ledningsgrupp består av de ledande politikerna från kommunstyrelsen, utbildningsnämnden, socialnämnden, försäkringskassans styrelse samt den

lokala hälso- och sjukvårdsnämnden, cheferna för arbetsförmedlingen och försäkringskassan, socialchefen, utbildningschefen samt hälso- och sjukvårdschefen. I gruppen görs viktiga prioriteringar. Dessutom finns en verksamhetsgrupp med samtliga berörda chefer hos de fyra myndigheterna. Falk stimulerar samarbete på operativ nivå. Det finns många arbetsgrupper som utbyter erfarenheter, kartlägger behov och arbetar med gemensamma insatser. Samordningschefen och processledarna har till uppgift att initiera arbetsgrupper för att öppna upp för samarbete. De professionella som samarbetar gör det som en del i sitt ordinarie arbete. När sedan samarbetet blir naturligt lämnar processledarna arbetsgrupperna. Processledarna skulle kunna benämnas förändringsagenter. Genom Falk som idéorgan anses förutsättningar skapas för samarbete över organisations- och sektorsgränser. Avsikten är inte att ta över ansvar från den ordinarie verksamheten. Falk upplevs som en samarbetsmissionär som stödjer organisationerna i deras strävan att skapa en verksamhet efter individernas behov.

Professionella beskriver Falk som ett organ som driver på den gemensamma organiseringen i Kungälv. Samarbetet sker både genom arbetsgrupper med olika syften och som en naturlig del i arbetet. Syftet med arbetsgrupperna är att stimulera så att samarbetet ska bli en naturlig del i verksamheten. Samarbetsidéerna har pågått under lång tid i Kungälv, och när Falk initierades ansågs det väl stödja den ambition som fanns. Falk ansågs ge arbetet legitimitet för vad som redan skedde. En av de professionella sammanfattar:

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

Både generellt förebyggande och behovsgruppsbaserad integrering

Ett sätt att tidigt samla sig för att successivt utveckla gemensamma arbetsinsatser sker genom kartläggning av olika grupper. Integrering utvecklas genom verksamhetens arbete efter behovsgrupper och mer generellt i syfte att minska antalet olyckor samt åstadkomma bättre säkerhet i samhället. Insatser görs kring dessa behovsgrupper, såsom psykiskt störda missbrukare, arbetslösa socialbidragstagare, barn som far illa samt arbetslösa flyktingar. Arbetet sker också utifrån en identifierad verksam-

het som finns hos flera huvudmän t.ex. hjälpmedelshantering. De som deltar i olika aktiviteter kommer från de flesta verksamhetsområdena inom kommun, landsting, försäkringskassa och arbetsförmedling - också polismyndigheten deltar.

De intervjuade politikerna och cheferna i Falks ledningsgrupp respektive verksamhetsgrupp beskriver Falk som ett paraplyorgan. Några menar: "Falk kan vara ett embryo till att bygga något nytt". Syftet är att minska dubbelarbetet och därmed frigöra tid för att arbeta mer förebyggande. Falks ledningsgrupp ska både på egna initiativ och på initiativ från olika professionella prioritera de områden inom vilka samarbete bör ske.

Under det första året (1996) genomförde man en kartläggning över vilka områden som hade behov av samarbete. Personal från samtliga områden var aktiva i denna kartläggning, som har resulterat i ett antal områden där ökat samarbete identifierades.

De intervjuade menar att det var en lång startsträcka innan arbetet kom igång. Intentionerna i arbetet är att hitta gemensamma förhållnings-sätt, tydliggöra hur samarbetet kan förbättras och konkret arbeta tillsammans.

Över tid beskriver de intervjuade att Falk har utvecklats mot en större ambition att bygga något nytt. Klart framkommer i intervjuer behovet av gemensamma resurser. Avsikten är inte att bygga någon ny organisation utan att verka över organisationsgränser för att minska dubbelarbetet och därmed frigöra tid för att arbeta mer förebyggande. Vid andra intervju-tillfället framkommer tydligt att detta inte är möjligt utan gemensamma resurser. Falk anses vara ett politiskt förändringsinstrument.

Systematiseringsmentalitet

Det finns enligt min tolkning en systematiseringsmentalitet i Kungälv. Kärnan i integrering är att skapa ordning och stöd. Otydligheter ska klargöras samt var och en ska veta varför, för vad och hur de agerar. Detta anses vara en långsiktig process. Inriktningen är att stärka individen i ett förebyggande arbete. Det sker genom att skynda långsamt och låta de goda exemplen spridas. En av politikerna beskriver arbetet så här:

"Vi har inte bråttom. Det gäller att skynda långsamt och att vara medveten om att samarbete tar tid. Genom att lära efterhand får vi ett bättre underlag. Samarbete måste också hela tiden vårdas".

Det finns ett tydligt behov hos alla intervjuade av att systematisera samt få en helhet i den integrering som sker både på operativ nivå och ledningsnivå. Viktiga uppgifter anges som att visa på vikten av legitimitet till det samarbete som sker samt att aktörerna själva är aktiva i förhållande till medborgare och till de individer som är direkt berörda. Vid det andra intervjutillfället framkommer att ett mer samlat grepp måste tas om både samarbete och resurser.

Projekt i Tierp

I Tierp fanns 19 888 invånare år 2000. Befolkningsstrukturen är något äldre i Tierp än i genomsnitt i riket. Näringslivsstrukturen domineras av tillverkning som uppgår till drygt 30 procent jämfört med rikets nära 20 procent. Byggindustri samt jordbruk, skogsbruk och jakt utgör också större andelar än riket i övrigt.

Förvärvsintensiteten var 74 procent år 1998 jämfört med rikets 70 procent vid samma tidpunkt. Antalet registrerade arbetslösa och personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder var 471 personer (mars 2001). Tierp har en markant lägre andel av personer med gymnasial och eftergymnasial utbildning jämfört med riket. Ohälsotalet för år 2000 uppgick till 60,96 och sjukpenningdagarna till 23,34 jämfört med rikets 47,47 respektive 16,86 för samma tidsperiod. Antalet hushåll som uppbar socialbidrag var under 1999 458 stycken.

Tierp är en ung kommun som bildades först 1974. Kommunen är en sammanslagning av tre mindre kommuner där Tierps köping blev centralort. Kommunen är en industrikommun som präglas av en mångfald av industrier, vissa världsledande inom sin specialitet. Det är främst tillverkningsindustri inom stål, metall och kabelbranschen som dominerar. Kommunen är således en arbetarkommun med en liten tjänstesektor. Utbildningsnivån är låg, men en hög inpendling sker från andra kommuner till yrken med krav på akademisk kompetens. Eftersom kommunen inte själv kan tillgodose industrin med tillräcklig personal är inpendlingen stor. I kommunen finns en låg arbetslöshet. Inflyttningen ökade under förra året. Tierps kommun har en ambition att profilera sig som en kommun som är lätt att "ha att göra med". Mycket görs för att underlätta för myndighetskontakter och för att förenkla för människor att ta kontakt med kommunen.

Många som intervjuats nämner Tierpsprojektet, där Tierpsborna under lång tid utforskats ur en mängd olika aspekter: Denna forskning har dels fört samman dem som verkar i Tierp runt medborgarna och dels kunnat påvisa behovet av att samordna resurser. Tidigt har aktörerna därför både deltagit i gemensamma diskussioner och insett behovet av samarbete. Det gör att det förefaller finnas många nätverk mellan anställda.

Motverka rundgång

Motivet hos de professionella för att organisera sig gemensamt runt individer eller grupper är att människor inte ska snurra runt i systemen. En av de professionella uttrycker sig enligt följande:

"En individ ska bli hjälpt av den myndighet som hon kommer till, och handläggarna där bör kunna sy ihop de insatser som behövs. Vi ska inte skicka runt folk. Tänk om jag söker jobb och samtidigt har behov av socialt stöd, varför kan då inte arbetsförmedlaren hjälpa till att ordna så att jag när det går blir hjälpt på stället och när det inte går blir hjälpt till rätt ställe."

Ett annat motiv till integrering anges vara att skapa en större närhet mellan olika beslutsfattare. En utbildning har genomförts kring rehabilitering för olika myndigheter tillsammans. Där resonerar aktörer ihop sig om vad som är bäst för individerna. De intervjuade menar att när de lär känna varandra är det lättare att acceptera varandra, även om alla inte accepterar varandras regler och att det inte finns några pengar. Cheferna ser tydligt ett behov av en gemensam organisering samt en ambition att lära nya metoder och utveckla kvalitet. Det finns en vilja att testa nytt. När aktörerna är osäkra satsar de på samarbete i projektform.

Chefer och politiker möts med det gemensamma motivet kunskapsutveckling. Avsikten är enligt cheferna kvalitetsutveckling och enligt de professionella att veta vem som gör vad samt när de ska komma in i processen. För både chefer och professionella ska arbetet syfta till att utveckla nya arbetsmetoder. Ett motiv till integrering som politikerna anger är att ta ett samhällsansvar och utgå från medborgarna. Ett annat motiv är att identifiera vilka grupper som behöver samhällets stöd. Politikerna anser att det i allt för stor utsträckning arbetas efter regler och att människorna glöms bort. En politiker uttrycker det enligt följande:

"Det ska inte behöva vara så att en människa ska springa runt och vika ut sig hos en mängd handläggare. Detta hjälper inte den enskilda personen, utan det blir bara värre och värre. Det ska vara en plan och en handläggare som företräder personen. Det blir enklare och människor får hjälp snabbt."

Att påverka attityder och beteenden

I Tierp finns en "lokal samverkansgrupp" med cheferna för arbetsförmedlingen, försäkringskassan, primärvården, socialtjänsten och psykiatrin. Cheferna beskriver att deras arbete sker i syfte att påverka personalen att öka sitt samarbete. En viktig del anges som att påverka attityder och beteenden. Samarbetet beskrivs av cheferna som en process, och det betonas att den måste få ta tid. Den "lokala samverkansgruppen" ordnar mötesplatser, gemensam utbildning och olika sociala aktiviteter. Gruppen har också identifierat ett antal målgrupper och avsatt personalresurser från varje myndighet. Särskilt har arbetslöshet prioriterats, och en gemensam handlingsplan finns. Den kategori som prioriterats är människor som riskerar långvarig sjukskrivning eller långvarigt beroende av socialbidrag. Samverkansgruppen ser som sitt uppdrag att stimulera till och underlätta så att de professionella kommer längre i sitt gemensamma arbete. Nu berör samarbetet enbart en del av alla dem som arbetar i de offentliga organisationerna. Gruppen underlättar genom att starta utvecklingsprojekt för att stimulera till ett bredare samarbete. En av cheferna uttrycker sig enligt följande:

"Att samverka är bra men skulle kunna fungera mycket bättre. Inom den lokala samverkansgruppen är vi rörande överens och har en bra diskussion, men myndigheterna är så styrda av regler att de blir ett hinder för samverkan. Varför inte slå ihop en del myndigheter lokalt?"

Ad-hocmentalitet för lärande

I min tolkning av Tierp påvisas att det finns en ad-hocmentalitet (ad hoc = tillfälligt) i Tierp. Kärnan i samarbete är att skapa ett lärande under stor frihet och möjlighet att pröva nytt. Flera nätverksutbildningar har genomförts för att tydliggöra vad som händer vid möten mellan olika kulturer. De professionella träffas både generellt för att diskutera hur det ska fungera bättre och för att diskutera individärenden. Samarbete har också ini-

tierats utifrån ett lärande. Lärandet om varandras regler är tydligt. En av de intervjuade uttrycker det enligt följande:

”Idag ser jag att det inte är hon som strävar emot utan att det är hennes myndighet som inte kan och vill. Idag tycker jag istället synd om henne som jobbar i en så rigid myndighet”.

Att hitta arenor för att skapa närhet framstår som viktigt. Behov av en gemensam organisering samt en ambition att lära nya metoder och utveckla kvalitet är i fokus i Tierp. Det finns en vilja att testa nytt. När aktörerna är osäkra görs det i projektform. Vid det andra intervjutillfället framkommer en viss trötthet på projekt. Det påvisas tydligt en ambition av att arbeta mer ad-hocinriktat i ordinarie verksamhet för att pröva nytt. Att implementera projekt i ordinarie verksamhet anses mycket svårt. En viktig del i samarbetet är att påverka attityder och beteenden.

Inriktningen är att utveckla nya arbetsmetoder genom lärande. Betydelsefullt i verksamheten är att tydliggöra vad som händer vid möten mellan olika kulturer. Bildandet av arbetsgrupper fyller en viktig funktion när det gäller att hitta gemensamma kriterier och försöka tänja på reglerna så långt det går för att hjälpa individerna. Mellan intervjutillfällena framkommer att professionella har fler och fler fria konstellationer, ofta utifrån aktuella individer. De försöker att arbeta mer i nätverk. Insatserna blir ad-hocinriktade i avsikt att lära och sedan kunna implementera lärandet i verksamheten. Skillnaden vid det andra intervjutillfället är att projekt inte längre anses vara en bra metod. De professionella efterfrågar tydligare arenor.

Sams i Söderköping

Söderköping hade 13 936 invånare år 2000. Här finns en något yngre befolkningsstruktur än riksgenomsnittet. De dominerande näringsgrenarna är vård och omsorg, tillverkning och utvinning samt handel och kommunikation. Jordbruk, skogsbruk, jakt och fiske utgör en större andel än i riket i genomsnitt.

Förvärvsintensiteten var 70 procent år 1998, vilket är jämförbart med riket. Antalet registrerade arbetslösa och personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder var 506 stycken (mars 2001). Söderköping har en lägre

andel personer med gymnasial och eftergymnasial utbildning än riket i genomsnitt. Ohälsotalet och sjukpenningen var för år 2000 50,12 och 17,07 jämfört med rikets 47,47 respektive 16,86 för samma period. Antal hushåll med socialbidrag var 225 (1999).

Söderköping är en kommun med både en levande landsbygd och en historisk stadskärna. Staden har rötter från 1200-talet. Under 300 år fram till slutet av 1500-talet var Söderköping Sveriges tredje största stad, endast Kalmar och Stockholm var större. Kommunen ligger ca 1,5 mil öster om Norrköping och har identiteten av en "nära" småstad. Kommunen har ett idylliskt naturskönt läge och Göta Kanal går förbi. Kommunen är relativt decentraliserad med flera tätorter. Det finns en hög andel ungdomar. Näringslivet i Söderköping utmärks av en mängd småföretag. Söderköping förlorade under 90-talet över 1000 arbetstillfällen då både landstinget och storföretaget FIX (trikåkläder) lade ner sin verksamhet i kommunen. Utbildningsnivån är relativt låg. Söderköping är en typisk utpendlarkommun där 2 700 människor pendlar till Norrköping varje dag. Ca 1000 personer pendlar in, främst från Linköping och Valdemarsvik. Kommunikationerna till och från Söderköping är goda.

Bredda perspektivet

Söderköping startade 1996 det sektorsgemensamma utvärderingsprojektet SAMS mellan de lokala myndigheterna försäkringskassan, arbetsförmedlingen, socialtjänsten och primärvården. Psykiatrin finns fr.o.m. 2000 också med i chefsgruppen men inte i SAMS. Ambitionen har hela tiden varit att bredda samarbetet. Ett syfte är att följa, kartlägga och utvärdera det samarbete som sker i ordinarie verksamhet. Ett annat syfte är att sektorerna ska skriva sig samman i gemensamma handlingsplaner, målsättningar och utvärderingar. Arbetet omfattar idag uppföljning, utvärdering och utbildning. En ledningsgrupp med verksamheternas chefer leder arbetet, och det finns två utvärderare. Detta initiativ har kommit från cheferna, som menar att de ville komma längre i ett redan omfattande samarbete. De professionella hade dock svårt att förstå varför det skulle startas ett projekt, eftersom de ansåg att det redan fanns ett samarbete. Upprepning och kanske hitta nya sätt att finansiera verksamheten på var avsikten. Det finns ett tydligt kompetensutvecklingssyfte enligt chefernas ambitioner.

Individen i fokus

De professionellas motiv till att samarbeta anges vara individens bästa. De menar att de under lång tid har samarbetat runt individerna men att det finns mycket mer att göra. De anger att de hittat kanaler för att tillsammans diskutera större helheter, ofta i form av informella möten. De menar att det finns en närhet som gynnar sådana diskussioner. De professionella upplever reglerna, gränserna och målen mellan organisationerna som stora hinder för samarbete. De menar också att det inte finns någon arena att lyfta dessa frågor till. En sådan arena skulle kunna skapas av politikerna. Politikernas motiv till integrering liknar de professionellas. Man anser att det gäller att genom de professionellas samarbete åstadkomma en bättre situation för individen. En av politikerna poängterar individperspektivet så här:

"Att en person idag måste gå runt till så många är inte bra. Det är bättre att man bara får gå till en handläggare och får hjälp från fler där. Personen ska bara behöva berätta sin historia en gång."

I ordinarie verksamhet

De intervjuade beskriver en tydlig ambition av att samarbetet inte ska ske i projektform utan i ordinarie verksamhet. Försäkringskassan och vårdcentralen träffas en gång i veckan för att gå igenom gemensamma ärenden. Det finns ett bedömarteam kring psykiskt funktionshindrade där individen oftast är med vid träffarna. En sysselsättningsgrupp hjälper människor som blivit friska att komma ut i arbete. Aktörerna diskuterar sysselsättning i en mängd olika perspektiv såsom tillgänglighet på arbete, lönebidrag, kartläggning av individer osv. Bedömarteamen har också träffats utan den enskilde för att diskutera olika begrepp och definitioner på psykisk ohälsa.

Idémantalitet för eftertänka

I Söderköping finns enligt min tolkning en idémantalitet. Kärnan i denna är ge stöd för fokusering på ett problem, ge en lösning och samtidigt bredda perspektiv för att ge utrymme till nya idéer. Individfokusen har blivit tydligare mellan de båda intervjutillfällena. Att gruppera människor i

behovsgrupper anses inte vara den rätta vägen. Individuella lösningar lyfts fram, där varje individ är unik och behöver ett särskilt stöd. Det gör att samarbetet blir mindre fokuserat mot arbetsgrupper kring olika behov och mer inriktat mot de enskilda individerna. Att samlas beroende på individens behov anses viktigt. Fasta arbetsgrupper kring behov uppfattas hamna i samma problematik som fasta organisationer genom ett modell-tänkande.

Idémantaliteten har vid det andra intervjutillfället tydligare övergått till att hitta olika former av individuella lösningar. Den tidigare fasen av idémantalitet har mer handlat om att ge samarbetet ett djup.

Inriktningen anges vara att skapa nya synsätt genom stöd och utvärdering. Det var därför SAMS bildades. Avsikten är att skapa arenor för kunskapsåterföring. Samarbetet beskrivs som en process där aktörerna strävar efter ett naturligt förhållningssätt – en samsyn. En intervjuperson beskriver de informella vägarna enligt följande:

”Det behövs en startsträcka för samarbete där dörrar öppnas upp och där man får en inblick i varandras områden. Sen är dörrarna upplåsta och informella kontakter kan tas. Detta kommer aldrig att gå att reglera.”

Samarbete i Nordanstig

Nordanstig hade 10 282 invånare år 2000. Befolkningsstrukturen skiljer sig något från rikets i genomsnitt. Det finns fler personer i de äldre grupperna och färre i gruppen 20-40 år. Näringslivsstrukturen domineras av vård och omsorg följt av tillverkning och utvinning. Det är en större andel sysselsatta inom jordbruk, skogsbruk, jakt och fiske än i övriga delar av landet enligt siffror från 1999. Förvärvsintensiteten var då 69 procent jämfört med rikets 70 procent vid samma tidpunkt.

Antalet registrerade arbetslösa och personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder var i mars 2001 591 personer. Nordanstig har en markant lägre andel med gymnasial och eftergymnasial utbildning jämfört med riket. Ohälsotalet och sjukpenningen uppgick under år 2000 till 59,49 och 19,24, jämfört med rikets 47,47 respektive 16,86 för samma period. Antal familjer som uppbär socialbidrag i kommunen var under 1999 277.

Nordanstig bildades vid kommunsammanslagningen 1974. Fem små kommuner slogs då samman. Kommunen är stor till ytan men glest befolkad. Invånarantalet har de senaste åren minskat drastiskt. Befolkningen domineras av äldre och yngre personer. De yrkesverksamma är i minori-

tet. Andelen äldre-äldre kommer också de närmaste åren att öka för att efter 2005 minska. Kommunen har dominerats av jord- och skogsbruk varför många lider av förslitningsskador efter tungt arbete. Det bor många svårt funktionshindrade personer i kommunen, jämfört med både länet och riket. Ett fåtal industrier finns etablerade i kommunen. Den största har drygt etthundra anställda. Däremot finns många enmans- och småföretag.

En arbetsmetod

Samarbete beskrivs som en arbetsmetod i Nordanstig. Hur kontakten tas varierar; antingen initierar personalen eller så tas initiativ av den enskilde själv. Individerna kan snabbt få hjälp. Under många år har Nordanstig arbetat med tvåpartssamtal dels mellan socialtjänst och arbetsförmedling, dels mellan socialtjänst och försäkringskassa. RESAM-gruppen (REhabilitering i SAMverkan) bildades 1999. Alla personer som har kontakt med två eller flera myndigheter erbjuds rehabilitering genom RESAM. Individens behov och förutsättningar styr alltid rehabiliteringsprocessen.

Det finns också sedan länge ett antal projekt för samarbete vid namn Knopen, Knuten, Mård och Fyran. Vid andra intervjutillfället framkommer en tydligare struktur för integrering. Alla är inte positiva till detta. En av de professionella uttrycker det enligt följande:

"Vi har alltid samarbetat. Nu hamnar vi i att försöka tydliggöra vad vi gör. Man kan undra varför. Räcker det inte att vi gör något som är bra för individen?"

De professionella har identifierat och stödjer i första hand de individer och grupper som har störst behov av hjälp. Det finns ett stort intresse av att samarbeta hos nästan samtliga professionella, men arbetsbelastningen är det största hindret. Chefernas motiv till att samverka är att stödja i kunskapsutvecklingen och hjälpa till med att undanröja hinder. Syftet med samarbete lokalt är att förhindra ett dubbelarbete. Chefernas beskrivning av Nordanstig visar ett stort problem med arbetslöshet. Ohälsotalet är också högre än i andra kommuner. Att samarbeta är en överlevnadsfråga. De professionella uttrycker ett stort engagemang och en stor empati för de människor som har det svårt. En av de professionella beskriver det enligt följande:

"För mig är det viktigare att kunna träffa folk i samhället och se dem i ögonen än att kunna visa på att jag har följt reglerna".

För politikerna i Nordanstig är motivet till integrering att hjälpa de arbetslösa men också att få behålla de ungdomar som finns kvar i kommunen. Det krävs utbildning och nya satsningar för att utvecklingen ska vända i kommunen. När befolkningen minskar samt arbetslösheten och de sociala problemen ökar måste det till nya tag, och integrering är en sådan lösning.

Professionell samarbetsgrupp

Professionella från olika myndigheter deltar i en lokal samarbetsgrupp, där socialtjänsten, primärvården, öppen-psykiatriska mottagningen, försäkringskassan och arbetsförmedlingen/AMI medverkar. Det anses mycket väsentligt att bygga samarbetet underifrån. Samarbete definieras som då minst tre myndigheter berörs. Samtliga individer inom denna kategori erbjuds medverkan i den lokala samarbetsgruppen. Den som först har kontakt med individen har det även fortsättningsvis. Berörda myndigheter kopplas in successivt. En gemensam handlingsplan tas fram för varje individ; också för myndigheterna finns en sådan. De grupper aktörerna särskilt satsar på är långtidsarbetslösa sjukskrivna och personer med socialbidragsberoende. Cheferna träffas mer sporadiskt och formar ingen riktig grupp.

Lång tradition

Nordanstigs långa tradition av samarbete anses vara en nödvändighet för att överleva lokalt. Dessutom byter den lokala personalen ofta offentliga arbetsgivare och känner varandra mycket väl. De intervjuade cheferna beskriver vikten av att de professionella ska äga samarbetsprocessen och att de som chefer enbart utgör ett stöd. Chefen för socialtjänsten är aktiv i det lokala arbetet. Chefernas roll beskrivs som att stödja i utbildning, metodutveckling och gemensamt lärande. De tror att samarbetet har fått en ytterligare skjuts framåt genom de nätverksutbildningar som genomförs sedan flera år. Där har aktörerna diskuterat mål och visioner samt förhållningssätt som skulle kunna utvecklas för att lösa gemensamma problem. En av cheferna uttrycker sin stödjade roll genom att säga vad de inte ska göra:

”Det är inte chefernas uppdrag att tala om för olika handläggare hur och vad de ska samverka om. Det vet handläggarna bättre än vi.”

”Att göra det bra” för invånarna är det viktigaste i Nordanstig. Politiseringsmentaliteten är enligt min tolkning tydlig. Med politisering avses inte partipolitisering utan politikens innehåll i form av lokala behov och prioriteringar. Kärnan i politiseringsmentaliteten är att kämpa för Nordanstigsborna. Behovet hos befolkningen ska styra insatser lokalt framför centrala och regionala beslut. Att samlat göra det bra för invånarna i Nordanstig är mycket väsentligt.

Samarbete är en överlevnadsfråga i Nordanstig. När befolkningen minskar samt arbetslösheten och de sociala problemen ökar måste det till nya tag. Viktigt anses vara att de professionella äger samarbetsprocessen och att chefer enbart utgör ett stöd. Det finns ingen lokal samverkansgrupp mellan chefer, utan chefen för socialtjänsten är den aktiva i det lokala arbetet. Vid det andra intervjutillfället lyfts problemet med att cheferna inte samverkar tydligt fram.

Inriktningen är att långsiktigt samlas kring medborgarnas behov i det geografiska området. Det är också viktigt att på olika sätt behålla sina invånare, och många gemensamma ansträngningar görs gemensamt för detta. De politiska argumenten skiljer sig inte mellan politiker, chefer och professionella. En av de professionella uttrycker det enligt följande.

”När jag går över torget i byn ska jag kunna möta en som har behövt samhällets stöd och veta att jag gjort allt jag kunnat för att hjälpa denne”.

Bursam i Burlöv

Burlöv hade 15 038 invånare år 2000. Befolkningsstrukturen skiljer sig inte nämnvärt mot i riket i genomsnitt. Näringslivsstrukturen domineras av handel och kommunikation följt av tillverkning och utvinning vilka båda utgör en större andel jämfört med riket.

Förvärvsintensiteten var 1998 66 procent, att jämföra med rikets 70 procent under samma period. Andelen registrerade arbetslösa och personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder var i mars 2001 579 personer. Burlöv har en lägre andel med gymnasial och eftergymnasial utbildning jämfört med riket. Ohälsotalet för år 2000 var 54,49 jämfört med rikets 47,47. Sjukpenningen var för samma period 20,25 respektive 16,86 dagar. Antalet hushåll som uppstår socialbidrag var 1999 650.

Burlövs kommun är en gammal administrativ enhet. Det är Sveriges näst minsta kommun till ytan. Kommunen är uppdelad i två samhällen Åkarp och Arlöv. Det är en tydlig segregation mellan områdena. Åkarp består mest av villaområden medan Arlöv främst har flerfamiljs-hus, en större social problematik och ett betydligt högre invandrarantal. Burlövs kommun kan sägas vara både en förortskommun till Malmö med stor in- och utpendling samtidigt som det är en gammal bruksort där Sockerbolaget var dominerande. Kommunen i sig har ett strategiskt läge där många kommunikationer binds samman. Både vägar och järnvägar har sin knutpunkt i anslutning till kommunen.

Burlöv är en liten kommun där personkännedomen är stor. Integrering har därför funnits länge och är inte nytt. Samarbete anses fungera bra i Burlöv. Det finns flera arenor både i form av projekt, ordinarie verksamhet samt chefs- och politikergrupper. Ett viktigt motiv för samtliga intervjuade är att förebygga problem. Det anges bl.a. vara ett av skälen till att försäkringskassan engagerar sig i de psykiskt funktionshindrade. Aktörerna där vill lära sig att upptäcka symtom tidigt. En av de professionella säger:

”Vi måste kunna komma till mycket tidigare. Det är bättre att vi hjälper människor att inte ramla i istället för att dra upp folk när de håller på att drunkna.”

Bättre och snabbare hjälp

De professionella anger som motiv till samarbetet att snabbare och bättre kunna hjälpa individerna till livskvalitet och hälsa. De menar att det bästa sättet är att arbeta förebyggande. Samtidigt är det inte möjligt att i dagsläget hjälpa dem som har det svårt. Också cheferna lyfter fram behovet av att arbeta förebyggande. En av cheferna uttrycker det enligt följande:

”Det är viktigt att ta tag i problemen tidigt, särskilt hos barn och ungdom. Jag tycker att tyngden i vården i alltför stor utsträckning ligger på att hjälpa dem som hamnat fel.”

De professionella anger att det sker en mängd informellt samarbete, som ofta handlar om att aktörer på olika sätt diskuterar med enskilda individer. Men det förs också diskussioner om behovsgrupper. Inriktningen mot ett förebyggande arbete är påfallande. Burlöv har ett folkhälsoråd, där de fyra myndigheterna men också polisen, kriminalvården och skolan ingår.

Politikerna lyfter också fram kriminalitet och brott som områden där det finns ett stort behov av förebyggande insatser genom samarbete. Närheten till Malmö anses både vara en fördel och en nackdel.

Gemensamma resurser

Burlöv ansökte om att medverka i försöksverksamheten SOCSAM men drog tillbaka ansökan. Orten har fr.o.m. 1998 avsatt gemensamma resurser för att stimulera samarbetet. Särskilt sker samarbete kring gruppen psykiskt funktionshindrade i ett gemensamt projekt mellan psykiatrin, försäkringskassan, socialtjänsten och primärvården. För att stimulera samarbetet finns en styrgrupp med cheferna från socialtjänsten, försäkringskassan och primärvården. Denna grupp ska enhälligt besluta om hur budgeten kan användas. Det gemensamma projektet heter Bursam, dit varje organisation lämnar en summa pengar för att de professionella ska kunna ansöka om resurser. Det finns också projekt med långtidsarbetslösa, sjukskrivna, t.ex. ett som har pågått i några år i syfte att stödja invandrare i vilket försäkringskassan, arbetsförmedlingen och socialtjänsten medverkar. Ett antal projekt syftar till att kartlägga människors arbetsförmåga och anordna praktikplatser. Med Dagmarmedel finansieras även rehabteam mellan försäkringskassan och vårdcentralen. Cheferna uppfattar Bursam som en paraplyorganisation, dit de lokala aktörerna får komma in med ansökningar om stöd till samarbete. Genomgående förefaller det finnas en uppdelning mellan det som sker i projektform och samarbete som sker i ordinarie verksamhet genom informella kontaktvägar.

Det finns också ett lokalt folkhälsoråd i kommunen som leds av ordföranden i socialnämnden. Arbetsförmedlingsnämnden är en annan arena som lyfts fram som viktig. Där diskuteras många frågor som är gemensamma mellan kommun och arbetsförmedling.

Det finns en viss oro

Cheferna menar att Bursam har sin tyngd i arbetet kring psykiskt funktionshindrade. Politikernas samordning sker framförallt via Region Skåne. Där finns grupper som benämns LOSA – samarbete mellan kommun och landsting. I regionen sker även en viss samordning med kommuner runt Burlöv. Politikerna känner väl till Bursam och de olika samarbetsprojekt

som finns; Möjligheternas hus nämns liksom Jobbcenter. De berättar också om ett invandrarprojekt.

Vid det andra intervjutillfället framkommer en viss oro för hur det blir med Bursam. Arbetsförmedlingen har inga medel att sätta in längre. Chefen för vårdcentralen har slutat och det är osäkert vem som kommer efter samt vilken inställning denne har till integrering. Möjligheternas hus, som syftar till att kartlägga människors arbetsförmåga och som anordnar praktikplatser, har lagts ner under år 2000. Det har skapat en viss turbulens. Motivet är att det inte finns resurser.

Cirkulationsmentalitet

Min tolkning är att det i Burlöv finns en cirkulationsmentaliteten. Kärnan i denna handlar om att bygga kulturkompetens över gränser. Både politiker, chefer och anställda känner väl till varandras arbetsplatser. Mer eller mindre omedvetet har många bytt arbeten i Burlöv, och dessutom har flera tjänstemän blivit politiker. Förutom att till viss del rotera rent fysiskt rör det sig vid andra intervjutillfället om att mentalt rotera kompetens om olika verksamheters traditioner. Det sker genom att mötesplatser, utbildning och praktik. Genom detta förhållningssätt kan chefer och professionella lära av varandra. En av de intervjuade beskriver:

”Jag har nu arbetat och haft uppdrag hos flera av organisationerna. Det har lärt mig mycket. Alla borde få den möjligheten för att verkligen lära olika kulturer”.

Inriktningen i samarbetet är att stärka det lokala och ha rätt man på rätt plats. Medvetenheten har ökat om att samarbete måste utvecklas i ordinarie verksamhet och att det gäller att komplettera varandras kompetens. För detta anses kultur och traditioner ha stor betydelse. Dessa faktorer uppmärksammades särskilt vid nedläggningen av Möjligheternas hus. En långsiktig diskussion har handlat om att samla krafter gemensamt, och det har skapat en större förståelse mellan olika verksamheter.

Välfärd i Nacka

Nacka hade 74 974 invånare år 2000. Befolkningsstrukturen skiljer sig inte nämnvärt jämfört med riket i genomsnitt. Näringslivsstrukturen domine-

ras av handel och kommunikation följt av vård och omsorg. Nacka kommun har en mindre andel anställda inom tillverkning jämfört med riket.

Förvärvsintensiteten var 2000 74 procent vilket är högre än rikets 70 procent. Andelen registrerade arbetslösa och i konjunkturprogram var i mars 2001 923 personer. Nacka har en högre andel med gymnasial och eftergymnasial utbildning. Ohälsotalet uppgick till 35,38 för år 2000, vilket ska jämföras med rikets 47,47. Sjukpenningen för samma period var 15,64 respektive 16,68. Antalet socialbidragshushåll i kommunen 1999 var 2 293.

Nacka kommun präglas av sin närhet till Stockholm och att det finns en stabil borgerlig majoritet i det politiska styret. Samarbete mellan professionella har funnits i Nacka sedan lång tid. Aktörerna har tvingats till samarbete för att kunna lösa de problem de ställts inför. Mer formellt startade integrering 1993, då det finns dokumenterat att chefen för försäkringskassan och socialchefen i kommunen satte sig ned för att diskutera en gemensam framtida samverkan.

Kartlägga grupper

Det tydligaste motivet till integrering i Nacka anges som att på bästa sätt göra insatser för individen. Att tidigt försöka överbrygga olika problem anses viktigt. En kraftsamling för att kartlägga olika grupper har därför genomförts genom Valfärd i Nacka. Sedan har arbetet skett mer organiserat efter dessa grupper. Motiven för politikerna är tydligt: Att samla resurser kring individernas behov och att motverka ett revirtänkande.

Politikerna anser sig ha en stor insikt om problemen i Nacka. Ett starkt motiv till samordning är att verksamheten inte är effektiv och att en massa dubbelarbete sker. Ett annat starkt motiv är att hjälpa människor som har det svårt. En av politikerna menar:

"Jag anser att det blir för hattigt i allt vi gör. Vi hittar på gränser som gör folk mycket illa. Dessa gränser styrs av ekonomin, inte personens behov. Dessutom är våra försörjningssystem ett gissel".

En arena för förändring av systemhinder

Politikerna menar att Valfärd i Nacka har en viktig uppgift i att vara en arena dit aktörer kan lyfta viktiga hinder och problem i regelverket. De ser också i framtiden möjlighet att förändra och visa på brister i regelver-

ket. Det är ett av skälen till att politikerna själva medverkar och är aktiva i ledningsgruppen. Också cheferna anser att samarbete ska utgå från individen och kunna ge en helhetsbild av hans eller hennes problematik. De menar att det krävs ett gemensamt arbete runt individernas behov. Det behövs även ett aktivt ledarskap för detta. Det är viktigt att bygga en arena för att stödja samt utveckla språk och kulturer. En av cheferna uttrycker det enligt följande:

“Vår roll är både att samlas på chefsnivå och att puffa på i det lokala arbetet. Vi skulle kunna beskriva oss som förändringsmissionärer.”

Stödfunktion för samarbete

De professionellas viktigaste motiv till ett aktivt samarbete är individen. Samtidigt finns det olika uppfattningar hos de professionella huruvida individen verkligen är i centrum hos andra myndigheter. De menar att Valfärd i Nacka är ett bra stöd för arbete lokalt. Samtidigt är det inte någon större koppling till det samarbete som sker runt individer i Nacka. De professionella beskriver Valfärd i Nacka som en arena för att diskutera och kartlägga behov men skulle dock vilja förbättra kopplingen till det lokala, dvs. till alla dem som arbetar med klienter, patienter och brukare. För flera av dem känns det mycket långt till chefsgrupperna.

Nätverksorganisationen Valfärd i Nacka finns sedan 1995. Ett strategidokument togs fram under 1997. I samband med detta dokument identifierades olika behovsgrupper. Nacka har även en politisk samrådsgrupp med politiker från landsting och kommun. Ledningsgruppen består av socialchefen, cheferna för arbetsmarknadsinstitutet och försäkringskassan samt en representant från landstingets produktion och en från beställarna. Styrgrupper har bildats med mellanchefer och nyckelpersoner för barn och ungdom, arbetslösa personer med rygg-/nackproblematik, missbrukare, personer med psykisk ohälsa samt äldre sjuka. Styrgrupperna kartlägger problemen och bildar arbets- eller nätverksgrupper med professionella som arbetar runt och tillsammans med individer och enskilda. Syftet med Valfärd i Nacka är att komma ett steg längre i samverkan mellan chefer och samarbete mellan professionella samt minska kostnaderna för samhällsekonomin. Ibland beskrivs Valfärd i Nacka som en process snarare än ett projekt.

Det behövs ytterligare drivkrafter

Cheferna menar att grunden för Valfärd i Nacka är att personer som har kontakt med mer än en myndighet ska kunna hjälpas. Verksamheten beskrivs som en paraplyorganisation. Flera chefer anser att trots att det finns en god tanke med Valfärd i Nacka, måste det till drivkrafter för att komma ett steg längre i form av belöning och resurser. De frågor som diskuteras i den politiska gruppen är samordningsfrågor samt styrning- och ledningsfrågor. Politikernas roll innebär mycket att legitimera det som redan sker samt stödja både samverkan mellan chefer och samarbetet mellan professionella. Politikerna i kommun och landsting har träffats under många år, då gemensamma frågor har lyfts fram. Dessa har bl.a. handlat om begreppet medicinskt färdigbehandlad, och finansiell samordning.

Mellan de båda intervjutillfällena har samarbetet på chefsnivå avstannat. Det beror på att nästan alla chefer har slutat samt på omorganisation och att arbetsmarknadsmyndigheten inte längre medverkar. Eftersom Valfärd i Nacka mycket är en utvecklingssatsning som initierats av chefer får detta stor betydelse. Vid intervjutillfället framkommer en stor förvirring bland de professionella om hur det skulle bli i framtiden. Under det senaste året har en övergripande kartläggning av aktiviteter i samarbete genomförts som både initierats av Valfärd i Nacka och av andra aktörer. Denna ska ligga till grund för fortsatt utveckling av samverkan i Nacka.

Managementsmentalitet

Min tolkning är att managementmentaliteten är tydlig i Nacka. Kärnan i denna utgörs av att tydliggöra roller och ansvar. Det finns en inriktning mot att organisera ett tydligt ledarskap för samverkan. Konferenser och utbildningar anordnas för att på olika sätt ge stöd. Konsulter anlitas för att stödja det lokala samarbetet.

De professionella beskriver samstämmigt ett glapp mellan det som sker i verksamheten respektive i ledningen. De skulle vilja ha en större koppling mellan det som sker dem emellan och de diskussioner som sker på chefsnivå i Valfärd i Nacka. Särskilt påtagligt har detta blivit när chefer slutat och samverkan på ledningsnivå avstannat. Cheferna själva har en viktig roll men att det är svårt att samlat agera som ledare. Någon uttrycker det enligt följande:

”Det är viktigt att ledarna pekar med hela handen, men jag tror att de har mycket kvar. Det är en sak vad de tillsammans gör när de möts, men sen kommer de hem, och i vår organisation hamnar de tillbaka i gamla spår”

Integrering vid det andra intervjutillfället är på väg in i en ny fas som innebär en del förändringar i den struktur som funnits sedan 1997 samt en revidering och utveckling av den strategi som ligger som grund för integrering.

Inriktningen är att legitimera både politiskt och ledningsmässigt. Att skapa enighet mellan kommun och landsting både på politisk nivå och ledningsnivå anses mindre problematiskt. Svårare förefaller det vara att få med de statliga aktörerna. Detta anses inte enbart bero på person utan snarare på graden av frihet och handlingsutrymme. Avsaknaden av lokala politiker lyfts fram. Ett krav på ökat handlingsutrymme efterfrågas.

Samverkan i västra Göteborg

Invånarantalet i västra Göteborg var år 2000 100 157 personer. Befolkningsstrukturen skiljer sig inte nämnvärt från riket i genomsnitt. Förvärvsintensiteten är 72 procent (2000) jämfört med rikets 70 procent. Näringslivsstrukturen domineras av tillverkning, handel och transport samt vård och omsorg. Antalet registrerade arbetslösa och personer i konjunkturprogram uppgick år 2000 till 3276, att jämföras med rikets 305 889.

I västra Göteborg finns en markant högre andel med gymnasial och eftergymnasial utbildning jämfört med riket. Ohälsotalet för 2000 var 42,4; att jämföras med rikets 47,47. Antalet hushåll som uppehöll socialbidrag under 1999 var 4 181.

Västra Göteborg är ingen egen kommun och därför kan det vara svårt att beskriva området som geografiskt avgränsat. Västra Göteborg utgör ett genomsnittligt område i en storstad. Samverkan i väster har pågått sedan i mitten av 90-talet. Integrering berör stadsdelarna Frölunda, Tynnered, Älvsborg, Askim och Högsbo, samt ett primärvårdsområde, en försäkringskassa, ett arbetsmarknadsinstitut och sex vårdcentraler. Frölunda sjukhus ligger i området. I den lokala samverkansgruppen deltar cheferna från dessa myndigheter samt en representant från psykiatrisk öppenvård på Sahlgrenska. Gruppen träffas en gång per månad då man utbyter erfarenheter och beslutar om gemensamma satsningar. En viktig del utgör

kunskapsöverföringen. Försäkringskassan är sammankallande. Varje myndighet bidrar med resurser i proportion till sina åtaganden. Kopplat till varje vårdcentral finns sedan lokala samarbetsgrupper - minirehab-grupper - med professionella från myndigheterna.

Lång tradition

Det finns en lång tradition av att samverka. Redan i början av 90-talet fördes diskussioner om hur aktörer skulle kunna samarbeta för att åstadkomma en bättre verksamhet. SIV - samverkan i väster - startade först som projekt på ledningsnivå för att senare överföras till den ordinarie verksamheten på operativ nivå. Diskussioner fördes också på chefsnivå i den lokala samverkansgrupp som finns i området. Gemensamma nätverksutbildningar och Minirehabgrupper är två resultat som kommit ut av samarbetet och bidragit till att detta förts framåt.

Minska rundgång

För både politiker, chefer och professionella anges ett tydligt motiv till integrering att minska rundgången och öka vinsterna för den enskilde i västra Göteborg. De professionella ser ett behov av att tidigarelägga insatser. Det anses viktigt att stimulera människor till att tidigare komma ut i arbete. Det anses lätt att puffa över svåra ärenden till varandra, men flera professionella menar att det behövs ett givande och ett tagande. För de enskilda individerna handlar det om att flera insatser hjälper dem samtidigt och då också ger bättre resultat.

Cheferna menar att det finns en mängd samarbete i väster som de på intet sätt har kontroll över, och de anser inte heller att de så ska ha. Däremot finns ett behov av att kartlägga det som sker för att kunna hjälpa till att sprida goda exempel. Cheferna anser också att det viktigaste motivet för samarbete är de enskilda individerna, samtidigt som de lyfter fram ett lärande som ytterligare ett motiv. Cheferna efterlyser en bättre samordning. De ser sin roll som att stimulera och skapa arenor för samarbete.

För politikerna har integrering ett demokratimotiv. En önskan finns om att medborgarna ska komma mycket mer i centrum. Politikerna menar att det lätt blir organisatoriska diskussioner vid samverkan. De skulle vilja betona den enskilda människan och hennes livskvalitet i större utsträckning.

Minirehabgrupperna diskuterar samarbete i ett bredare perspektiv. De tar upp principiella ärenden och vilka frågor som är aktuella i respektive myndighet. Individärenden diskuteras i anslutning till minirehabgrupperna, men bara berörda professionella är med. Dessutom har individerna gjort ett medgivande till att aktörerna pratar om dem. Den lokala samverkansgruppen bildar arbetsgrupper för att kartlägga behov och problem som gruppen vill studera närmare eller för gemensamma åtgärder.

SIV arbetar med grupperna arbetslösa/sjukskrivna och socialbidragstagare. Detta är kopplat till en arbetsmarknadsenhet där socialtjänsten, försäkringskassan och AMI arbetar tillsammans. Det finns också ett lokalt folkhälsoråd. Försäkringskassan har sedan flera år haft ett arbetsgivarinriktat arbetssätt för att minska utslagningen från arbetsmarknaden och få arbetsgivarna att verka rehabiliteringsinriktat. Genom de nätverk som finns i väster anses det nu lättare att ta kontakter. De professionella arbetar med informella kontakter. En av de professionella uttrycker följande:

"Det känns bra att kunna hjälpa individer som far illa. Vi har nu bra nätverk upparbetade och kan ta informella kontakter när det behövs." Ofta räcker det med att vi talar vid på telefon."

Den lokala samverkansgruppen anses diskutera frågor i ett generellt perspektiv, medan minirehabgrupperna på vårdcentralerna uppfattas som mer konkreta med syftet att ta upp individärenden. Det finns olika uppfattningar bland de professionella om huruvida individärenden ska diskuteras eller ej. Några menar att det lätt kan bli missförstånd som drabbar individen om aktörerna inte först har kunnat enas om hur de ser på varandra i grupperna, både personmässigt och relationsmässigt.

Det finns ett antal projekt som flera ser som väsentligt att permanenta till ordinarie verksamhet. Arbetsmarknadsenheter lyfts vid det första intervjutillfället fram som en viktig del. Där finns personal från arbetsmarknadsinstitut och kommun.

Omorganisationen av arbetsmarknadsinstitutet och införande av aktivitetsgarantin har medfört att länsarbetsnämnden sagt upp avtalet med Arbetsmarknadsenheter. Bristen på politisk medverkan framkommer vid det första intervjutillfället. Vid det andra intervjutillfället framgår att en politisk grupp med representanter från stadsdelsnämnder, hälso- och

sjukvårdsnämnder, försäkringskassan och länsarbetsnämnden hade bildats. En samordnare har anställts under 2001. Vid det andra intervju tillfället uppger flera av de professionella sig känna en uppgivenhet och ett dåligt stöd för samarbetet.

Byggarmentalitet

Min tolkning är ett det finns en lång tradition av nybyggaranda som påverkat nysatsningar och kreativitet. Att skapa arenor för att de som samarbetar ska kunna utveckla detta ytterligare har därför varit naturligt. Det finns ett stort intresse hos aktörerna av att öka antalet arenor för att samarbetet mellan professionella ska utvecklas. Inriktningen vid integrering är ett lokalt lärande och en utveckling för att hjälpa medborgarna. Samtidigt finns samordningskrav, särskilt från chefer. En av cheferna beskriver behovet av arenor:

”Vi måste lita på att handläggare gör sitt bästa och organiserar sig. Samtidigt har vi ett uppdrag att sprida goda exempel och se till att det finns resurser och arenor.”

Det finns ett stort intresse hos alla aktörer av att öka antalet arenor för att samarbetet mellan professionella ska utvecklas, men orken anses vara mindre. En bidragande orsak anges vara arbetsmarknadsenhetens nedläggning och ett bristande stöd från central nivå. Omorganisationen inom sjukvården och försäkringskassan har också bidragit till att flera tappat orken.

Samarbete i Mellerud

Mellerud hade år 2000 9 902 invånare. Kommunen har under de senaste åren upplevt en befolkningsminskning. Befolkningsstrukturen är något äldre än i riket i genomsnitt. Antalet personer registrerade som arbetslösa eller i konjunkturprogram i kommunen var i mars 2001 463 personer. Andelen med gymnasial och eftergymnasial utbildning är lägre jämfört med riket. Ohälsotalet i kommunen var för 2000 51,98 jämfört med rikets 47,47. Sjukpenningdagarna uppgick till 16,32 respektive 16,86. Antalet hushåll som uppehöll socialbidrag under 1999 var 279.

Mellerud är en typisk landsbygds/jordbrukskommun. Även om jordbruket har minskat i omfattning på senare år liksom i resten av landet

är det fortfarande dominerande. Mellerud är också en bruksort där pappersbruket har stor betydelse för invånarna. Det finns en stark känsla för kommunen. Det råder en relativt hög arbetslöshet.

Minska dubbelarbetet

Integrering har utvecklats sedan 1995 då man bildade Lokala samverkansgruppen (LSG) i kommunen. Alla fyra myndigheterna ingick då i LSG och startade gemensamma projekt. Att minska dubbelarbete och skapa en verksamhet som utgår från individens behov beskrivs av politiker, chefer och professionella i Mellerud som de största motiven för integrering. Det anses väsentligt att ha en förebyggande utgångspunkt. I folkhälsoarbetet har det varit viktigt att skapa ett brett perspektiv samt lyssna till många olika professionella och deras synpunkter. Ett annat motiv är enligt politikerna att hitta optimala lösningar, inte bara för individerna utan också för organisationerna. En av politikerna uttrycker det enligt följande:

"Det är ju inte klokt som vi håller på och skickar folk runt i våra system. Varför kan det inte vara möjligt att låta oss lokalt ta ett större ansvar?"

Även cheferna utgår från det lokala och menar att det är viktigt att föra ihop olika kulturer och traditioner för att kunna göra det bra för dem som bor i Mellerud. Det viktigaste för dem är att samarbete sker mellan olika professionella. Det är väsentligt att tillsammans mellan myndigheter lösa ett gemensamt problem. För de professionella är det betydelsefullt att er hålla stöd för att kunna samarbeta runt dem som hamnar mellan stolarna. Men det är också viktigt att samarbeta för att utveckla en ny samtalsmetodik. En av de professionella uttrycker det enligt följande:

"Jag tror att det vore nyttigt för alla parter att regelbundet fundera över vem man är till för. Om vi ska kunna utveckla ett mer stödande arbete runt individerna, måste vi på ett helt annat sätt än tidigare få stöd i samarbetet kunskapsmässigt och organisatoriskt."

För professionella och chefer finns alltså en viktig tyngdpunkt i att hitta lösningar för individerna. Det gäller att snabbt göra insatser. Samtidigt anser de professionella att det är viktigt att försöka öka självförtroendet och framtidshoppet för dem som bor i Mellerud.

I den lokala samverkansgruppen deltar cheferna från försäkringskassan, arbetsförmedlingen, socialtjänsten och primärvården samt en lokal hälsosamordnare. Initiativet har tagits av försäkringskassan som också är huvudman för gruppen. Knutet till denna finns en samarbetsgrupp med professionella från försäkringskassan, arbetsförmedlingen och socialtjänsten. Gruppen inriktar särskilt sitt arbete mot människor med social problematik. Delar av personalen har gått en högskoleutbildning för att utveckla sin kunskap. Det uppfattas mycket viktigt för de professionella att visa att de inte bara, som idag, hjälper en individ. De vill mycket mer systematiskt visa på vilka insatser de gör. I den lokala gruppen med professionella finns ett visst hopp om att kunna hjälpa människor tillbaka i jobb. Det är dock svårt med arbetstillfällen lokalt.

I kommunen finns också ett miljö- och folkhälsoråd med politiker från kommun och landsting samt cheferna för de fyra myndigheterna. Från kommunen deltar samtliga kommunala nämnder och förvaltningschefer. Miljö- och hälsorådet styrs av ett utskott till kommunstyrelsen. Denna arena ingår dock inte i de intervjuades beskrivning av pågående samarbete. Miljö- och hälsorådet arbetar främst med förebyggande och främjande åtgärder. Att nämna är också arbetsförmedlingsnämnden som är ett samverkansorgan mellan kommunen och arbetsförmedlingen, dit försäkringskassan är adjungerad.

Vid det andra intervjutillfället lyfts svårigheten med samarbete fram. Också chefsgruppen har självdött efter en omorganisation. Dessutom har två av projekten som drevs gemensamt med hjälp av EU-medel lagts ned, eftersom pengarna tagit slut. De intervjuade anser sig tillhöra en liten kommun, och att det därför blir naturligt att samarbeta så fort det uppstår ett problem. Däremot är det svårare att sammanföra och samla behoven till större grupper.

Fixarmentalitet

Min tolkning är att finns en fixarmentalitet i Mellerud. Kärnan i denna innebär att de professionella trixar sig fram för att hitta lösningar i enskilda ärenden. Det finns en tradition av att snabbt koppla ihop sig kring nya lösningar. Detta har dock blivit svårare pga. personbyten och mindre

tid för dialog. Det positiva med detta förhållningssätt förefaller vara en inriktning mot ett lösningsfokuserat arbetssätt. Cheferna beskriver vikten av ett gemensamt språk och gemensamma begrepp. Därför har flera av de professionella gått en gemensam utbildning. Vid det andra intervjutillfället förefaller problemet vara att det inte finns stöd för ett gemensamt förhållningssätt. Det anses bero på chefsbyten, hårdare reglering inom arbetsmarknadsmyndigheten och omorganisation. En av de professionella beskriver följande:

”Jag tyckte att vi hade stöd för vår förhållningssätt, men nu har trixandet blivit än mer tydligt. Inte får vi heller något stöd. Cheferna är så upptagna av omorganisation och budget”.

Inriktningen vid det andra intervjutillfället är mer otydlig. Uppenbart är att de lokala aktörerna anser att integrering inte går att utveckla i nuvarande former. Inriktningen kan beskrivas som att vänta och se hur aktörerna på den centrala nivån kommer att agera samt ge möjlighet till flexibilitet och ett ökat handlingsutrymme.

Olikhet det gemensamma

I detta kapitel har integrering i åtta olika lokala områden beskrivits. Det är mycket påtagligt från både intervjuer och enkät att samarbetet har avstannat i områdena. Motiven anges vara bristande stöd, omorganisation och att engagerade personer inte längre finns på sina uppdrag.

Områdena skiljer sig framförallt med avseende på inriktning och mentalitet. Organiseringen förefaller vara mycket präglad av den mentalitet som finns i varje område. I samtliga områden beskrivs en nystart. Samtidigt som det lokala samarbetet nyanseras till de områden där det behövs framstår kravet på handlingskraft än starkare från beslutsfattare på olika nivåer. Det finns en stark tilltro till att förändra och snabbt åstadkomma resultat. Många anger att omorganisationerna har skapat en trötthet lokalt. Fler professionella känner en uppgivenhet och beskriver att de hela tiden måste börja om vid olika omorganisationer. De professionellas uppgivenhet kan illustreras med nedanstående citat:

Vi tränade hårt... men varje gång vi började dela upp oss i lag, blev vi omorganiserade. Jag kom senare i livet att lära mig att vi tenderar att möta varje ny situation

med att omorganisera... en underbar metod för att skapa en illusion av framsteg medan man framkallar förvirring, ineffektivitet och dålig moral". Petronius Arbitr 210 f.Kr. (Odulat 1986).

Både i kommuner, landsting och statliga organisationer pågår mer eller mindre stora organisatoriska förändringar. Vid samarbete fokuseras på organisering kring behov i det lokala geografiska området. Detta bygger på en annan logik än att bilda nya organisationer.

I tabell 3 beskrivs några centrala skillnader och likheter mellan de olika områdena med kommentarer kring deras betydelse. I Kungälv finns politikerna med i en ledningsgrupp. De är väl insatta i samverkan på ledningsnivå och samarbete med professionella i olika aktiviteter samt säger sig kunna påverka det som sker. Utifrån ett systematiseringsperspektiv är strategin att stödja former för att stärka individerna både genom åtgärder och ett förebyggande arbete. I Nacka finns också politikerna med till viss del, men de har tydligt gjort samverkan till en ledningsfråga. Styrgrupper för olika behov har bildats för att kartlägga behoven och utveckla nätverk. Inriktningen är mycket präglad av Nackas managementmentalitet. I Söderköping är inriktningen att utveckla nya arbetsätt. För att stödja detta har ett gemensamt utvärderingsprojekt bildats utifrån en idémentalitet, där det finns en tradition av att bredda perspektiv. I Burlöv, som en gång ansökte om att vara med i SOCSAM, finns en tradition av att synliggöra de lokala intressena och försöka påverka utåt. Det har gjort att många på strategiska poster både har bytt inom det geografiska området, från verksamhetschef i en organisation till verksamhetschef i en annan, och till politiskt uppdrag. I Mellerud finns en tradition av att på olika sätt försöka hitta lösningar för att individer ska få hjälp. Dessa är sällan långsiktiga och kräver inte förändringar av strukturer. Västra Göteborg har ambitionen ett förändra strukturer och söker efter mera permanenta arenor i sitt samarbete. I Nordanstig finns en lång tradition av att hitta nya lösningar. Finansiering förefaller inte vara något hinder genom att projektmedel ofta erhålles från olika stödorganisationer/projekt. Nyttänkandet i syfte att göra det bra för Nordanstigsborna är tydligt. I Tierp slutligen finns en tydlig strategi att utveckla nya arbetsformer, och det sker utifrån att brett pröva olika lösningar. Den ad-hocmentalitet som finns står just för tillfälliga lösningar för att pröva nytt.

Eftersom inriktning och mentalitet är olika i försöken blir det samma sak med framgångsfaktorerna, dvs. vad som i de olika områdena definieras som framgång. I ett område betraktas det förebyggande arbetet

en framgångsfaktor, i ett annat synlig politisk prioritering, i ett tredje att bygga arenor, i ett fjärde metodutveckling, i ett femte kunskapsutveckling och i ett sjätte att samarbete blir ett synsätt osv. Förutsättningarna i områdena är också mycket varierande beroende på befolknings-, kommun- och näringslivsstruktur m.m. Det finns bruksorter, landsbygdskommuner, storstäder och förortskommuner. Detta påverkar också förutsättningarna för och synen på framgång. De flesta av områdena har fokus i samarbetet för åldersgrupperna 16-64 år. Motivet är att samarbetet i första hand berör fyra aktörer; socialtjänst, hälso- och sjukvård, arbetsmarknadsmyndigheten samt försäkringskassan. Tre av områdena har ett bredare perspektiv. De anser att barn och äldre är andra viktiga grupper för integrering. Huruvida de olika områdenas uppläggning och strategi påverkar hur samordning, samverkan och samarbete utvecklas kommer att beskrivas i de följande kapitlen 5-9.

Tabell 3. En översikt över de olika områdenas motiv inriktning, behovsgrupper, finansiering, organisering och mentalitet för integrering.

	Västra Göteborg	Mellerud	Nordanstig	Söderköping	Kungälv	Burlöv	Nacka	Tierp
Samfinansiering	Avsätter personal till gemensam aktivitet. Finansierar en gemensam samordnare.	Avsätter personal till gemensamma aktiviteter.	Avsätter personal till gemensamma aktiviteter.	Gemensamt finansierad utvärderare, samarbete i ordinarie verksamhet.	Budget för gemensam processledare och ledning, samt viss administration.	Skjutit till en gemensam budget för att stimulera till aktiviteter.	Finns en budget för att finansiera en samordnare och vissa utbildningskostnader.	Avsätter personalresurser till gemensamma aktiviteter.
Motiven och syften	Utveckla nya arbetsmetoder och minska rundgång.	Minska dubbelarbeten och utgå från individens behov.	Minska rundgång och ge bättre och snabbare hjälp.	Skapa gemensamma mål, handlingsplaner och utvärdering kring individ.	Stimulera samarbete för minskat dubbelarbete. Samla resurser mot förebyggande.	Stimulera samarbete, pröva nya arbetsätt för bättre och snabbare hjälp.	Stimulera samarbetet och minska kostnaderna för samhälls-ekonomi	Minska rundgång och förhindra utslagning genom kunskapsutveckling.
Organisation	Politisk grupp, lokal samverkansgrupp med förvaltnings- och enhetschefer, lokala samsarbetsgrupper med professionella. Lokal samordnare.	Lokal samverkansgrupp med chefer för socialtjänst, arbetsförmedling, försäkringskassan, primärvård. Miljö och folkhälso-råd.	Lokal samsarbetsgrupp mellan professionella	Ledningsgrupp med cheferna för socialtjänst, arbetsförmedling, försäkringskassa och primärvård. Två utvärderare	Politisk ledningsgrupp. Verksamhetsgrupp med mellanchefer och arbetsgrupper. Tre processledare.	Styrgrupp med cheferna från försäkringskassan, socialtjänsten och primärvården	Politisk samsrådsgrupp, ledningsgrupp med cheferna för socialtjänst, AML, försäkringskassa och lands-tinget. En samordnare.	Lokal samsverkansgrupp med cheferna från arbetsförmedlingen, försäkringskassan, primärvården socialtjänsten och psykiatrin
Organisering	Att skapa arenor för att gemensamt lösa problem	Att organisera sig snabbt efter individer och deras behov	Att hitta individuella lösningar för varje individ	Nya sätt att organisera sig efter individer.	Organisera resurserna runt medborgarnas behov	Organisera för förebyggande.	Förändra mot mera samverkan genom ledning och styrning	Kunskapsutveckling och lärande
Inriktning i integreringen	Ett lokalt lärande och utveckling för att hjälpa medborgarna.	Att utveckla individuella lösningar.	Samlas kring medborgarnas behov långsiktigt i det geografiska området	Skapa nya synsätt genom stöd och utvärdering	Stärka individen i ett förebyggande arbete	Stärka det lokala och ha rätt man på rätt plats.	Legitimera politiskt och ledningsmässigt	Utveckla nya arbetsmetoder för att bygga verksamheten underifrån.
Mentalitet	Byggarmentalitet	Fixarmentalitet	Politi-seringsmentalitet	Idémentalitet.	Systematiseringsmentalitet	Cirkulationsmentalitet	Managementmentalitet	AD-hocmentalitet

Samarbetets omfattning

I detta kapitel diskuteras samarbetets omfattning och förändring över tid i de åtta områden som ingår i denna uppsats. Samarbetsaktivitet, uppfattning om omfattning av och inriktning på samarbetsaktiviteter diskuteras. Kapitlet avslutas med en sammanfattande diskussion om vad som har betydelse för omfattningen.

Vad är det aktörerna gör?

Det finns tre ingångar i samarbetet. Den första handlar om att de professionella på eget initiativ tar kontakt med andra professionella för att ge en enskild individ stöd i dennes situation. Den andra innebär att mer eller mindre formella sammanslutningar bildas för att kartlägga behoven hos en eller flera grupper. I det tredje fallet bildas arbetsgrupper för att i ett individperspektiv arbeta med gemensamma lösningar, allt ifrån att göra gemensamma bedömningar till arbetsträning och slussning ut på arbetsmarknaden. En del av detta arbete drivs i form av projekt. I de olika områdena framkommer att samarbete i projektform avtar och att det finns många kritiska röster till projekt bland professionella. Motivet är att de professionella blir isolerade från det dagliga arbetet i sin moderorganisation. Å andra sidan finns det också de som ser möjligheten att arbeta lite "friare" i projekt. Kontrasten blir dock mycket stor när projekten läggs ner och personerna återgår till sina ordinarie arbeten. I områdena beskriver de professionella följande former för samarbete:

- Kontakt för att få veta mer om behovet hos en individ.
- Dialog för att diskutera behov och koordinera insatser.
- Bedömarteam för att skapa en arena för möten.
- Kartläggningsgrupper för att ta reda på hur behoven hos en viss grupp ser ut.
- Gemensam utbildning för att mötas över organisationsgränser.
- Gemensam handledning och dialog.

- Gemensamma aktiviteter inom ordinarie verksamhet, där personal samlas för att arbeta med individer med vissa behov.
- Gemensamma projekt, där personalen samlas utanför den ordinarie verksamheten för att arbeta med individer med vissa behov.

Gemensam handledning och utbildning visar sig utgöra viktiga inslag. Intervjuerna visar också att om det finns stödstrukturer och arenor för att verka tillsammans ger det en positiv påverkan på samarbetet. Det krävs även att det finns en strategi och en målmedvetenhet. Det anses bli allt vanligare att spontant samarbeta om det finns struktur och arenor. Många ser därför vikten av att bilda arbetsgrupper. Det ger möjlighet till legitimering av det som sker. En av de intervjuade uttrycker det enligt följande:

”Samarbetet sker framförallt genom informella nätverk mellan handläggare. Vi har sedan många år haft ett bra samarbete. Nu har det helt plötsligt blivit viktigt för chefer att samarbete sker. Då ska vi in i arbetsgrupper och under kontroll från ledningarna.”

De drivkrafter som de professionella lyfter fram för samarbete är behoven hos individerna, lärande, metodutveckling och att vilja förändra för särskilt utsatta. De professionella anger att det framförallt är chefer som vill ha aktiviteter. Dessa aktiviteter är i första hand kända hos dem som själva är aktiva. Genomgående anges att samarbetet enbart i viss grad kan utvecklas utan stöd från ledningen. En av de professionella säger:

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

De flesta intervjuade visar att de nya arbetsmetoder som utvecklas vid samarbete bygger på att också inkludera andra professioners kompetens. När de professionella beskriver arbetsmetoder för samarbete har metoderna också det gemensamt att de är inriktade mot individuella skraddarsydda lösningar som är unika för varje individ. Samarbete ska syfta till att handleda individerna framåt. En del i den nya metoden som beskrivs är att arbeta lösningsfokuserat istället för problemorienterat. Samarbete mel-

lan den professionelle och berörd individ anges som ett medel för att nå uppställda mål och inte ett mål i sig. Inriktningen är att arbeta mer med individuella handlingsplaner. De intervjuade ser även som ny arbetsmetod att stimulera individerna till att hjälpa sig själva, dvs. att ta makt över sitt eget liv.

Uppfattad samarbetsaktivitet

Av intervjuerna framkommer att det finns stora skillnader mellan de olika områdenas integrering. Samtidigt finns avgörande skillnader beroende på vem som tillfrågas. Det skiljer i uppfattning mellan politiker, chefer och professionella.

I det följande beskrivs de olika områdena med avseende på uppfattningen om samarbetets omfattning. I Kungälv anses samarbete mellan professionella ha ökat, likaså mellan chefer och politiker. Där är många verksamheter aktiva i samarbetet. Tidigare stod skolan utanför, men fr.o.m. 2001 ingår också denna aktör, vilket anges ha underlättat arbetet med barn som far illa. I Nacka uppfattar de professionella att samarbetet har avtagit, medan cheferna är mer optimistiska. Politikerna är inte särskilt insatta i Välfärd i Nacka men uttrycker både i enkäten och i intervjuerna att ett omfattande samarbete sker. Det är framförallt kommunen som anses vara aktiv i samarbete. Att arbetsmarknadsmyndigheten dragit sig ur har skapat stor irritation. En av cheferna beskriver det enligt följande:

”Vi hade nu kommit ganska långt i vårt samarbete mellan cheferna genom att det fanns en struktur. Nu faller hela strukturen genom att arbetsmarknadsmyndigheten drar sig ur. Motivet som anges är att de grupper vi jobbar med står för långt från arbetsmarknaden”.

I västra Göteborg uppfattas inte samarbetet bland professionella ha minskat. Även om arbetsmarknadsenheterna har upphört fortsätter personalen att samarbeta eftersom de ser ett behov. De anser sig dock inte ha stöd för detta i sina organisationer. Cheferna menar att politikernas medverkan genom den nybildade politiska gruppen är av stort värde. De hoppas på tydligare direktiv. En stark reaktion finns mot länsarbetsnämnden som sagt upp samverkansavtalet kring arbetsmarknadsenheter.

I Nordanstig anser några av de förtroendevalda att de tappar kontrollen vid samarbete. En av de intervjuade politikerna framför:

*”Det är svårt att veta att pengarna rinner iväg utan att vi kan styra hur de används.
Hur ska vi kunna veta att det som sker i samarbete är bra?”*

Det har också varit en del byten av professionella, vilket anses ha gjort att samarbetet anses har avtagit för att sedan åter ha intensifierats. På chefsnivå finns inte någon större samverkan. Politikerna samordnar sina insatser framförallt mellan kommuner och landsting. I Mellerud anser både politiker, professionella och chefer att samarbetet har avstannat. I Söderköping har samarbetet intensifierats, enligt både chefer och professionella. Politikerna är dock inte aktiva där.

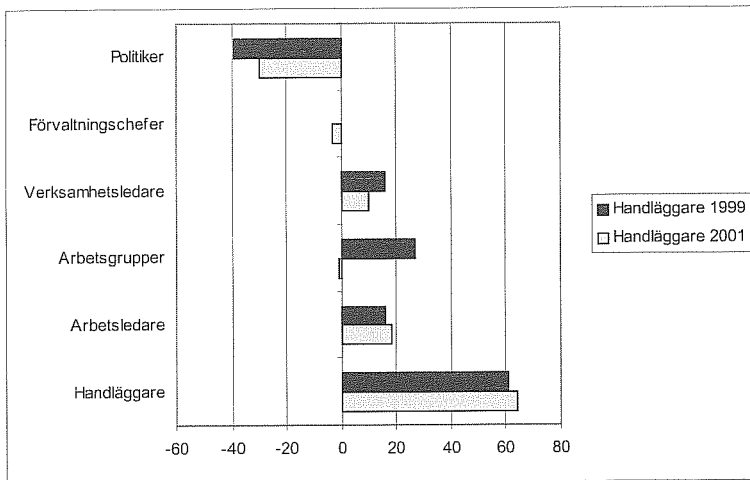
I Tierp anser cheferna att samarbetet mellan professionella har avstannat. Däremot börjar politikerna bli medvetna om vikten av samarbete. Chefsgruppen är intakt och har ett betydelsefullt stöd. I Burlöv uppfattas samarbetet ungefär som tidigare år men nedläggningen av projektet Möjligheternas hus har haft stor betydelse för entusiasmen hos professionella. En av de professionella menar:

”Vi känner inte att cheferna tror på oss. Vi höll på att utveckla en bra arbetsmetod då lades projektet ned”

De professionella vill ha mera stöd

De professionella anser inte att samarbetets omfattning ökat. Särskilt tydligt är detta i Mellerud, västra Göteborg och Nacka. I enkäten framkommer att en övervägande majoritet av de professionella anser att samarbete mellan professionella är omfattande, medan en övervägande majoritet anser att samarbete mellan politiker inte är omfattande, se diagram 1. När det gäller chefer är de professionella också kritiska. Deras negativa inställning till chefernas samverkan har ökat mellan 1999 och 2001.

Diagram 1. Samarbetets omfattning enligt professionella. Balansmätt²⁰



Kommentar: Diagrammet beskriver de intervjuade handläggare som anser att samarbete är omfattande minus de som anser att det inte är omfattande för åren 1999 och 2001. Det anger svaret på frågan: Vilken är din sammanfattande bedömning av omfattningen av samarbete mellan olika verksamheter för politiker, förvaltningschefer, verksamhetsledare, arbetsgrupper, arbetsledare och handläggare? (med svarsalternativen mycket omfattande, omfattande, varken mycket eller litet omfattande, ganska lite omfattande, lite omfattande).

Orsaken till att samarbetet inte ökat över tid anges vara bristande stöd från chefer och politiker. En annan orsak är att sektoriseringen och centralstyrningen ökat allt väsentligt mellan 1999 och 2001. De centrala myndigheternas centralistiska "budskap" anges som orsak till att samarbete har avtagit.

Chefernas är positiva till samarbetets omfattning

Samtliga områden utom Nordanstig har en lokal samverkansgrupp med chefer. Flera av dessa grupper har ombildats, och i flera av områdena har samarbetet också tappat fart pga. minskad samverkan mellan chefer. I samtliga områden har samverkan på chefsnivå fått en omstart vid det andra intervjutillfället. Nya chefer kommer till och det finns en entusiasm för att börja om. Cheferna i Nacka, Nordanstig och Mellerud är något mer

²⁰ Balansmätt är beräknat på skillnaden mellan alternativen mycket och ganska mycket omfattande minus alternativen inte särskilt och inte alls omfattande. 1999; n =51-48 och 2001; n =33-31.

kritiska. I Mellerud handlar det om problem efter omorganisation, då där inte längre finns chefer lokalt på arbetsförmedling och försäkringskassa. I Nordanstig finns ingen lokal samverkansgrupp på chefsnivå, och i Nacka har samtliga chefer bytts ut och arbetsmarknadsmyndigheten dragit sig ur samarbetet. Cheferna är dock sammantaget mycket hoppfulla. En av cheferna menar att det nu kan tas nya tag:

”Vi har haft en stor turbulens under det senaste året, men nu börjar vi hitta våra roller igen. Nya chefer har kommit till och vi kan ta ny fart. Jag är mycket hoppfull”.

Detta genomsyras också enkäten av, där cheferna är relativt positiva till samarbetets omfattning. En övervägande majoritet chefer anser att samarbetet mellan handläggare, arbetsledare, arbetsgrupper och verksamhetsledare är omfattande. De allra flesta menar att samarbete mellan politiker inte är omfattande. De har inte förändrat sin uppfattning om samarbetets omfattning nämnvärt över tid. Cheferna är mycket mer positiva till samarbetets omfattning än både professionella och politiker. I de muntliga intervjuerna framkommer att många av dem är mycket hoppfulla inför framtiden. De har också tydligare aktiverats sig för att skapa en struktur och verka över gränser. Strukturen förefaller ha stor betydelse för inställningen till samarbetets omfattning.

Politikerna vill ha en större delaktighet

Det finns politiska arenor i Kungälv, Nacka och västra Göteborg. Politikerna där har mer kunskap om pågående samarbete. Även i Nordanstig och Mellerud anser sig politikerna vara mer insatta i samarbete, även om där inte finns någon formell politisk arena. I Burlöv, Söderköping och Tierp däremot har politikerna mindre kunskap om aktuellt samarbete.

I enkäten framkommer att en övervägande majoritet politiker anser att samarbete mellan handläggare, verksamhetschefer och högsta tjänstemannaledningen är omfattande. Politikernas samarbete anses utgöra en fråga för de politiska ledningarna. De anser dock att också andra politiker måste ta en aktiv del i att stödja samarbetet.

Förankringen hos en bredare politisk grupp och i partierna lyfts tydligt fram som en viktig framtida uppgift. I de flesta av områdena är det de ledande förtroendevalda som agerar för ökad integrering. De interorganisatoriska arrangemang som skapas har i flera fall en organisatorisk inrikt-

ning framför en demokratisk. Flera av de intervjuade politikerna anser dock att integrering har ett demokratiskt motiv. Politikens innehåll med olika behov som prioriteras oavsett organisationer är en viktig del.

Dålig kontakt mellan olika nivåer

Av intervjuerna framkommer en avsevärd skillnad mellan olika aktörers uppfattning. De professionella beskriver att de är mycket kritiska till omfattningen av både chefers och politikernas samarbete men de är däremot positiva när det gäller omfattningen av det egna samarbetet. Cheferna däremot uppfattar omfattningen av samarbetet vara större än de professionella gör. Cheferna har dock samma uppfattning som de professionella när det gäller politikernas samarbete. Politikerna själva menar också att politiker inte samarbetar. Uppfattningen skiljer dock när det gäller den politiska ledningen som anses samarbeta i större utsträckning. Politikerna anser att samarbete mellan handläggare sker i något mindre omfattning än vad handläggarna själva menar. Politikerna uppfattar dock att cheferna samarbetar i större utsträckning än vad handläggarna menar. De är inte lika positiva som cheferna själva.

I redovisningen framkommer att de egna insatserna ofta ses som något positivt. Det är svårare att säga att man inte samarbetar. Det finns en klar strävan efter legitimering av de egna aktiviteterna.

Av intervjuerna framgår att det finns en brist i samstämmighet mellan olika nivåer av integrering. Politikerna hämtar sin kunskap till stor del från cheferna och från medborgare. Flera politiker berättar om exempel från hur fel de anser att medborgare behandlas och hur viktigt de anser att det är att de professionella samarbetar. Dessa exempel har de fått del av genom egna kontakter med medborgare, genom media och genom chefer.

I intervjuerna framkommer att det inte finns någon egentlig kontaktyta mellan politiker och professionella och att nästan samtliga politiker uttrycker ett behov av sådana kontaktytor. Också de professionella beskriver att de skulle vilja möta förtroendevalda och få del av deras visioner. Många anser att de enbart får besparingskrav förmedlade via chefer till sig som professionella. De skulle också vilja få del av vilka grupper som ska prioriteras. En av de professionella uttrycker följande:

"Jag skulle vilja träffa politikerna. Det är svårt att få del av deras prioriteringar. Vi får själv gissa vilka grupper de skulle vilja prioritera. Det skulle vara bra att få del av vad de anser om alla motstridiga centrala prioriteringar"

Samarbetsaktiviteternas inriktning

I det följande redovisas en samlad analys av antalet aktiviteter i de åtta områdena och sedan görs en kort återknytning till varje områdes inriktning. Aktiviteten bygger på vad de olika områdena själva värderar att de vill presentera som en aktivitet. Dessa aktiviteter har samlats in och analyserats utifrån syfte, inriktning, målgrupp, gemensam finansiering och utvärdering.

Det faktiska antalet aktiviteter har både ökat och minskat över tid. I Mellerud, Tierp och västra Göteborg har de minskat, medan fler har tillkommit i Nordanstig, Burlöv, Kungälv och Nacka. I Nacka har 2001 genomförts en kartläggning av samtliga aktiviteter. Flera av dessa aktiviteter pågick även vid det första intervjutillfället men de var inte kända för Valfärd i Nacka. I Söderköping anges aktiviteterna vara ungefär desamma båda åren.

Det är väsentligt att framföra att det enbart är aktiviteter som är analyserade. Det pågår också ett samarbete i områdena, mer spontant mellan olika professionella, utan att det benämns aktivitet. Detta är emellertid mycket svårt att mäta och finns inte med här. I det följande analyseras aktiviteternas inriktning

Aktiviteterna kan indelas efter förebyggande, individinriktade och organisatoriska. Många aktiviteter har en organisationsfokus. Organisationsperspektivet innebär aktiviteter för att stödja integrering mellan organisationer. Dessa aktiviteter har syftet att förändra arbetsformer mellan organisationer. Det finns som regel inga individer som berörs. Det kan handla om gemensam utbildning, lokala samverkansgrupper, framtagande av olika policy- och handlingsprogram för samverkan m.m. Det organisatoriska samarbetet kan behandla t.ex. grupputveckling samt utveckling av yrkesroller, ledarskap och lärande i syfte att skapa integrering. Det organisatoriska samarbetet kan vara en följd av individinriktad eller förebyggande integrering, men det kan också vara tvärtom, dvs. att det organisatoriska samarbetet skapar individinriktad och förebyggande sådan.

Det förebyggande arbetet utgörs av folkhälsoarbete och riskförebyggande arbete. I det förebyggande arbetet fokuseras grupper i befolkningen eller en viss problematik. Det kan vara samarbete i bostadsområden för att förebygga risker, drogförebyggande arbete eller samarbete kring olika behovsgrupper såsom ensamstående mammor, ungdomar eller kvinnor

inom vården. Det kan också vara mer generellt samarbete, bl.a. genom ett aktivt folkhälsoarbete. Hit räknas inte förebyggande arbete kring enskilda individer.

Det individinriktade samarbetet kan delas upp i följande insatser runt individen: förebyggande, kartläggning, problembeskrivning, planering inklusive förslag till åtgärder samt åtgärder och utvärdering av olika insatser mot problembeskrivningen (Socialstyrelsen 2001). Med samarbetet avses att minst två professionella tillsammans t.ex. definierar en individs behov, föreslår åtgärder, gör insatser och följer upp. Samarbetet utgörs inte av vanliga kontroller av fakta eller uppgifter, utan det ska vara en diskussion eller ett möte kring en individ. Det krävs någon form av gemensamma ställningstaganden eller åtgärder.

Totalt sett har områdena inför denna analys lämnat ett underlag om 117 aktiviteter 1999 och 168 år 2001. Det finns två aktiviteter som direkt anges ha fler fokus. I dessa fall har det huvudsakliga redovisats. Indirekt kan dock sägas att aktiviteterna kan ha fler fokus. De tre kategorierna är alltså inte uteslutande. Om en aktivitet arbetar med att utveckla samarbetet mellan professionella kan det få konsekvenser för individerna. Omvänt kan en aktivitet i syfte att hjälpa individen få konsekvenser för organisationernas fortsatta samarbete. I analysen framkommer att individaktiviteterna befinner sig på ungefär samma nivå mellan mätperioderna, se tabell 4. Det organisatoriska och förebyggande samarbetet har ökat. De olika aktiviteterna finns presenterade i särskilda rapporter (Socialstyrelsen 1999 och 2001).

Tabell 4. Samarbetsaktiviteter analyserade efter organisation, individ och förebyggande.

	1999	2001
Organisatoriskt	50	70
Individ	40	38
Förebyggande	27	60

Nacka, Kungälv och västra Göteborg har ett tydligt förebyggande perspektiv på sina aktiviteter medan Tierp, Mellerud och Nordanstig har ett tydligt individperspektiv. De flesta aktiviteterna i Söderköping finns i ett organisatoriskt perspektiv. Burlöv har både organisatoriska och individinriktade aktiviteter. I Mellerud har man lagt ner två individaktiviteter och i Burlöv har en individaktivitet lagts ner men en annan startat. Ökningen när det gäller det förebyggande finns som redan nämnts i Nacka. Där finns också ökningen när det gäller det organisatoriska perspektivet. Men också i Nordanstig, Burlöv och Kungälv har det tillkommit organisatorisk och förebyggande aktivitet.

Aktiviteter har även analyserats efter om de är strukturinriktade, allmänt inriktade eller individuellt inriktade enligt den definition som finns i socialtjänstlagen (Prop 1979/80:1). Strukturinriktade aktiviteter syftar enligt socialtjänstlagen till god samhällsmiljö och har en åtgärdsfokus. Hit räknas medverkan i planering, arbete med problem i samhället m.m. Kartläggning av grupper och deras behov för att samlas kring dem räknas till denna typ av aktiviteter, som inte sällan syftar till att påverka för att åstadkomma förändringar av regler, lagar och handlingsmönster. De allmänt inriktade aktiviteterna riktar sig mer generellt mot grupper av individer och ofta i förebyggande form. Inom detta område finns också generell service. Hit räknas drogförebyggande arbete m.m. Individuellt inriktade insatser sker direkt anpassat till enskilda individers behov. Hit räknas försörjning såsom a-kassa, sjukpenning och socialbidrag, rehabilitering, vård och omsorg m.m. Av tabellen framgår att de strukturinriktade och allmänt inriktade aktiviteterna har ökat. Även i denna indelning är inte det givet att kategoriseringen är uteslutande. Det finns strukturellt- och allmänt inriktade aktiviteter som indirekt får konsekvenser för individerna. Omvänt kan individaktiviteter få konsekvenser för strukturer och allmänt inriktade aktiviteter. Så sker t.ex. genom att individinriktade aktiviteter påvisar ett behov av att arbeta förebyggande. Aktiviteterna för individer befinner sig på i stort samma nivå som 1999. Intressant är att det allmänt inriktade samarbetet har störst tyngd, se tabell 5.

Tabell 5. Samarbetsaktiviteter analyserade efter struktur, individ och allmänt.

	1999 n=117	2001 n=168
Struktur	32	48
Individ	40	37
Allmänt	45	83

Det är framförallt de allmänna aktiviteterna som ökat. Det är generella projekt har mycket ett förebyggande perspektiv. Det är här som aktiviteterna i Nacka men även i Kungälv, Nordanstig och Burlöv ökat.

Vid första mätillfället har Kungälv, Burlöv och Nordanstig genomfört en beräkning av individer i behovsgruppen för samarbete, varvid antalet uppgick till 330 i Burlöv, 800 personer i Kungälv och 440 i Nordanstig. Omräknat till Sverigenivå utgör detta ca 3,5 – 7 procent av befolkningen i arbetsför ålder. Mer än hälften av dessa individer omfattades vid aktuell tidpunkt av samarbete. Vid andra mätillfället uppskattar områdena antalet i behov av samarbete till detsamma. Däremot anges de som erbjuds samarbete ha ökat i antal.

Områdenas mentalitet påverkar aktiviteternas inriktning

Den fokus de olika områdena har i sina aktiviteter kan kopplas till upp-läggning. I Kungälv finns ett större inslag av strukturrelaterade och mer förebyggande aktiviteter, vilket ligger nära systematiseringstanken. Nacka har sin tyngd i strukturaktiviteter, och organisatoriska aktiviteter är nära kopplade till områdets managementmentalitet. Vid den andra kartläggningen har den förebyggande och allmänna fokusen blivit tydligare. I västra Göteborg, där det finns en byggarmentalitet, är också aktiviteterna strukturinriktade, allmänt inriktade samt har organisationsperspektiv. Burlöv har en fokus på struktur och organisation vilket ligger nära områdets strategi för att stärka det lokala och skapa en cirkulation av kompetens. Mellerud har en tydlig individ- och förebyggande fokus, vilket ligger väl i linje med områdets fixarmentalitet samt ambitionen att få med folkhälsoarbetet. Tierp med sin ad-hocmentalitet har en inriktning mot ett individperspektiv för att nya lösningar ska kunna prövas. Nordanstig med inriktning mot politisering har sin tyngd i en blandning av samtliga inriktningar dvs. allmänt, struktur, organisation, förebyggande och individ. Söderköping, som vill erhålla ett utrymme för att kunna generera idéer och bredda perspektiv, har också en bredd i sina aktiviteter. Där finns precis som i Nordanstig en blandning av samtliga aktiviteter.

Sammantaget kan de åtta områdena indelas i tre grupper. Tre områden har en mentalitet som ligger nära att förändra organisationer och strukturer. Dessa områden har dock mycket olika strategier när det gäller systematik, att bygga nytt och att utveckla management. Dessa är Kungälv, Nacka och västra Göteborg. De tre områdena Nordanstig, Söderköping

och Mellerud har ett tydligt individperspektiv men mycket olika inriktning, från att fixa till att bredda perspektiv och politisera. De två återstående har ett lärandeperspektiv och en inriktning mot att stärka kompetens, nämligen Burlöv och Tierp.

Samarbetsaktiviteternas verksamheter och behovsgrupper

Befolkningsunderlag för samarbete

I de lokala områdena finns olika inriktning och utgångspunkter för samarbete när det gäller vilka i befolkningen som berörs. I hälften av områdena beskrivs ambitionen som att arbeta med hela befolkningen. I dessa har inte heller samarbetet snävats av mot den yrkesverksamma befolkningen utan finns också för barn och äldre. Det förhållningssätt som råder för samarbete ska finnas för alla grupper. Områdena med denna ambition är Nacka, Kungälv, Nordanstig och Söderköping. Två av områdena, Kungälv och Nacka, har dessutom valt att arbeta strukturerat medan två arbetar mer informellt med samarbetet. Med strukturerat menar jag att det finns arenor som driver på integrering mellan politiker, chefer och professionella.

I Kungälv arbetar aktörerna med ett tydligt förebyggande perspektiv. Samtidigt finns konkreta arbetsgrupper för att samlas kring individerna. I Nacka råder också befolkningsperspektivet och de har arbetsgrupper för samarbete. Den stora skillnaden mellan dessa två områden utgörs av vilken nivå integreringen sker på. I Kungälv är utgångspunkten att bygga arenor för de professionella, medan Nacka i stort verkar på ledningsnivå och i sina arbetsgrupper har chefer som medverkar.

Söderköping och Nordanstig har också ett befolkningsperspektiv men utgångspunkten är individuella lösningar. De grupperar inte befolkningen efter behov för att sedan arbeta i arbetsgrupper som man gör i Kungälv och Nacka. Samarbetet erbjuds befolkningen utan att de grupperas. Söderköping har fått ombilda sitt ledningsstöd medan Nordanstig inte haft ett sådant. Nordanstig har dock några fasta projekt men de är metodindelade framför behovsgruppsindelade.

De fyra områdena Burlöv, Tierp, västra Göteborg och Mellerud har också behovsgrupper som fokus i sitt samarbete. Det innebär att de startar sina aktiviteter beroende av behov lokalt. I två av områdena, Tierp och Burlöv, finns en tradition av att arbeta i projekt medan Mellerud arbetar

informellt och västra Göteborg strukturerat. I dessa fyra områden sker inte integrering utifrån hela befolkningen utan istället utifrån rehabilitering för åldersgruppen 16-64 år.

Kring vilka behövs samarbete?

Av intervjuerna framkommer att samarbete främst sker kring personer med psykiska besvär, personer med smärtproblematik samt personer med kroniska besvär. Samtidigt framkommer att det sker samarbete hos grupper som har arbetsmässiga och sociala behov. Områdena har prioriterat samarbete kring de personer som har behov av stöd från flera olika organisationer. De benämner dessa personer som att de har sammansatt problematik. Områdena arbetar sedan väldigt olika. Det finns olika prioriteringar. Vissa av områdena arbetar som nämnts förebyggande och andra inte. I Nacka har följande grupper prioriterats för samarbete: barn som far illa, personer med rygg-/ nackproblematik, personer som är långtidsarbetslösa, personer med psykisk ohälsa och äldre sjuka. De förebyggande aktiviteterna täcker hela befolkningen. Även i Kungälv täcker det förebyggande arbetet hela befolkningen. Mer individinriktade aktiviteter berör psykiska besvär, långtidsarbetslöshet, personer med rörelseproblematik, barn i riskzoner och äldre/äldre. Den grupp som tydligt har fokuserats under senare år är barn och ungdomar som far illa. Nordanstig arbetar i de förebyggande aktiviteterna med hela befolkningen med personer i olika riskzoner i alla åldrar. De individinriktade aktiviteterna sker både för barn och ungdomar samt den yrkesverksamma befolkningen i arbetslöshet och med olika socialmedicinska behov. Söderköping har en bred satsning på flera olika grupper i samhället. Samarbetet sker inte bara för den yrkesverksamma befolkningen utan också för barn och unga. De arbetslösa och personer med psykiska besvär är dessutom viktiga grupper. De allmänna och förebyggande aktiviteterna berör befolkningen i stort. I västra Göteborg har tidigt arbete skett både med arbetslösa och personer med socialmedicinska behov. Arbetet har dock under senare år inriktats mot socialmedicin, då arbetsmarknadsenheterna upphört. Burlöv har en kraftig socialmedicinsk inriktning. Psykiska funktionshinder är ett viktigt behov. Tierp har en tydlig fokus på arbetslösa. Unga är också en grupp man satsar på. Mellerud arbetar med ungdomar, personer med psykiska problem och missbruksproblem samt den förebyggande verksamheten för medborgare generellt.

Gemensamt har områdena att de vill verka långsiktigt och försöka att ge de som riskerar att hamna i en rundgång mellan myndigheter ett mera samlat stöd.

Uppläggning och finansiering

De flesta av aktiviteterna är inte samfinansierade genom någon gemensam budget. Det vanligaste är att varje organisation tillför personal till de olika aktiviteterna. Det finns flera aktiviteter som utvärderas. Gemensamt är också att de inte drivs i projektform. I Nacka drivs nästan samtliga aktiviteter genom att personal i ordinarie verksamhet samarbetar. Aktiviteter inom Valfärd i Nacka utvärderas. Huvuddelen av aktiviteterna i Kungälv utvärderas och det sker genom att personal från olika verksamheter arbetar tillsammans i ordinarie verksamhet. Ett fåtal drivs i projektform. I västra Göteborg sker integrering genom att personer i ordinarie verksamhet samarbetar. De olika aktiviteterna genomförs i flera geografiska områden vilket gör att t.ex. minirehabgrupper är sex stycken. Folkhälsoarbetet utvärderas och samfinansieras genom egen budget. Samtliga aktiviteter i Burlöv samfinansieras och utvärderas. I Mellerud sker samarbetet framförallt i ordinarie verksamhet. Första mättillfället visar en inriktning på samfinansiering i projekt. De flesta aktiviteterna utvärderas inte. I Nordanstig finansieras de flesta aktiviteterna genom gemensam personal. Några drivs och finansieras i projektform. Det finns också de som enbart finansieras av en huvudman. De flesta aktiviteter utvärderas. I Tierp finansieras de flesta aktiviteter också genom att personal samarbetar dvs. inte med någon särskild budget. Här har en tydlig förändring från projekt till ordinarie verksamhet skett. Aktiviteterna utvärderas inte. I Söderköping är också aktiviteterna finansierade i ordinarie verksamhet. Här utvärderas en stor del av verksamheterna.

Struktur, lärande eller individ fokuseras i samarbetets omfattning

I detta kapitel har samarbetets omfattning diskuterats. I analysen påvisas att samarbetet sker både genom organisatoriska aktiviteter, i form av utbildning och möjlighet till att utveckla nya arbetsmetoder, samt genom att handla runt individer och behovsgrupper. Dessutom finns samarbete i ett generellt perspektiv ofta i förebyggande syfte.

Trots att områdena skiljer sig mycket i mentalitet och inriktning, vilket beskrivs i föregående kapitel, kan de grupperas efter vad som fokuseras i samarbete. Områdena kan indelas efter struktur, lärande och individ. Samarbetets omfattning enligt professionella, politiker och chefer skiljer sig i dessa tre aspekter. Kontakterna mellan politiker, chefer och professionella är större i de områden som har en tydlig struktur. Cheferna har det största intresset av integrering men det får olika genomslag i områdena beroende på inriktning och mentalitet.

Samarbetets omfattning har stagnerat under de senaste åren trots att lokala aktörer uppfattar sig ha ett tydligt mandat för att samverka. Det kan bero på att dubbla budskap sänds och att krav på handling i organisationerna skapar ickehandling och prat i nätverk. Samtidigt påvisas att de områden som har en struktur och bredd i sitt agerande har ett bättre stöd för sitt handlande. Det finns stora likheter mellan områdena men det som är helt olika och förefaller få avgörande betydelse för områdenas agerande är inriktning och mentalitet. I tabell 6 presenteras de olika områdena med avseende på likheter och olikheter.

Studeras skillnader mellan områdena utifrån de områden som har strukturperspektiv, individperspektiv och lärandeperspektiv får detta genomslag genom att bilden av integrering i de områden som har ett strukturperspektiv i större utsträckning överensstämmer mellan olika nivåer. Både chefer, politiker och professionella är kritiska till samarbetet i Nacka och västra Göteborg. I Kungälv finns också denna överensstämmelse mellan olika nivåer men där är man genomgående positiva till samarbetet. I Burlöv och Tierp finns en viss överensstämmelse mellan chefers och professionellas åsikter, medan det i Nordanstig, Mellerud och Söderköping också finns ett glapp mellan dessa.

Tabell 6. En översikt över områdenas likheter och skillnader med avseende på integrering.

Område Analyseenhet	Västra Göteborg	Kungälv	Nacka	Söder- köping	Nordantig	Mellerud	Burlöv	Tierp
Behov	Långtids-sjuk-skrivna och socialbidragstagare	Samtliga medborgare som berörs. Samlas kring missbrukare, psykiskt sjuka, barn/ blivande föräldrar och äldre	Medborgare prioriterat ryggnacke, arbetslösa, psykisk ohälsa, äldre/ sjuka missbrukare, barn och ungdom	Samtliga personer som har behov av stöd av minst två myndigheter.	Samtliga personer som behöver stöd av minst två myndigheter.	Särskilt socialt utsatta.	Männskor som riskerar långvarig sjukskrivning eller riskerar långvarigt beroende av socialbidrag	Männskor som riskerar långvarig arbetslöshet och riskerar långvarigt beroende av socialbidrag
Ambition	Förändrat synsätt. Arbetsgivarriktat.	Förebyggande, legitimerande politiskt	Identifiera och kartlägga behov, överbygga kulturer	Mål utifrån individens behov inte efter organisationer eller åtgärder	Utgå från individens behov. Tydliggöra hinder i systemet.	Folkhälsoinriktat, nya system för de särskilt utsatta	Stimulera egna initiativ	Förenkla, bättre kvalitet, nya arbetsmetoder.
Politisk samordning	Arena	Arena	Arena	Informellt	Informellt	Informellt	Informellt	Informellt
Fokus i aktiviteter	Struktur	Struktur	Struktur	Individ	Individ	Individ	Lärande	Lärande
Samverkan på ledningsnivå	Ja	Ja	Ombildas	Ja	Nej	Ombildas	Ja	Ja
Fokus i samarbete mellan professionella	Arbetsgrupper	Arbetsgrupper	Nätverk	Informellt	Arbetsgrupper	Informellt	Från projekt till ordinarie	Från projekt till ordinarie
Integrerings utgångspunkt	Behov	Befolkningen	Befolkningen	Befolkningen	Befolkningen	Behovs	Behov	Behov

Vid en sammanfattade beskrivning av områdena kan de som nämnts beskrivas efter deras fokus på struktur, individ och lärande. Med struktur avses att de fokuserar på former för **samordning**. Med lärande avses att

fokusera på ett **fördjupat samarbete** med ett lärande. Med individ avses att fokusera på behovsgrupper och **aktiviteter av samarbete**. I teoriavsnittet har jag beskrivit innehållet i samordning, samarbetsaktivitet och samarbetets djup. Kungälv, Nacka och västra Göteborg har ett strukturerat arbetssätt. Mellan de båda intervjutillfällena har den politiska nivån tydliggjorts, och en stor del av tiden har handlat om diskussion om resurser. I Tierp och Burlöv har frågan om att arbeta i projekt eller ordinarie verksamhet varit tydlig. I båda områdena har projekt lagts ned, och på ledningsnivå finns en diskussion om vikten av att skapa ett lärande i ordinarie verksamhet. I Mellerud har både projekt lagts ner samt samarbete mellan professionella och chefer avtagit. I Söderköping och Nordanstig handlar diskussionen om olika lösningar för individerna i form av bl.a. personligt ombud, individuell handlingsplan och kvalitetsutveckling för de särskilt utsatta. I figur 9 återges områdenas gruppering.

Figur 9. En gruppering av de studerade områdena med avseende på likheter i samarbetet.

	Struktur	Individ	Lärande	Kommentar
Områden	Kungälv Nacka Västra Göteborg	Mellerud Söderköping Nordanstig	Tierp Burlöv	Struktur och mentalitet har haft stor betydelse
Nivå	Politisk och resurssamordning	Behov hos individerna	Projekt till ordinarie verksamhet	Frågor som fokuseras
Ambition	Tydighet och stöd	Lösningssinriktat	Metodutveckling	Ambitioner i arbetet

Om nu samarbetets omfattning minskat hur har dess djup påverkats? Omfattningen handlar om antalet aktiviteter medan djupet handlar om graden av medvetenhet i dessa aktiviteter. I teoriavsnittet har jag beskrivit graden i form av erfarenhetsutbyte, koordinering av insatser och ett gemensamt lärande. I det följande kommer samarbetets djup och om det skett förändring över tid att värderas.

Samarbetets djup fokuserar mötet

I föregående kapitel har jag analyserat de olika områdena utifrån samarbetets omfattning. Där konstaterades att samarbets omfattning avtagit. Samarbetet sker både genom organisatoriska aktiviteter, i form av utbildning och möjlighet till att utveckla nya arbetsmetoder, samt genom att handla runt individer och behovsgrupper. Dessutom finns samarbete i ett generellt perspektiv ofta i förebyggande syfte. I detta kapitel diskuteras samarbetets djup. De åtta områdena analyseras med avseende på politikers, chefers och professionellas möten

Samarbetets djup

Av intervjuerna framkommer att det är svårt att få samarbetet att fungera om det inte finns ett förtroende för och en tillit till varandra. Det kan aktörerna få först när de lärt känna varandra och jobbat ihop under en tid. Positivt samarbete beror ofta på bra relationer professionella emellan.

De professionella ger flera exempel på när samarbetet inte fungerar pga. bristande respekt. Att någon anser sig som för mer än andra är inte heller positivt för ett lyckat samarbete, vilket framgår av följande citat från en av de professionella:

”Det går inte att samarbeta om en part bara får ge och en annan bara ta. En förutsättning är att alla samarbetar på samma villkor.”

Några motiv till att inte samarbeta anges vara rädsla för att visa okunskap, för att bli ifrågasatt och för att förlora i status. Andra motiv är klientens integritet och att andra ska vara med i mötet med denne.

Det förefaller enklare att samlas på mindre orter och där det finns ett tydligt gemensamt mål, t.ex. att det ska bli bra för dem som bor på orten eller att alla ska ha en meningsfull tillvaro oavsett om de är arbetslösa, sjuka eller på annat sätt inte kan arbeta. När den unika i professionen blir viktigare att värna om verkar det vara svårare att samarbeta. Att lära känna varandra och mötas anses vara en förutsättning för ett lyckat samarbete. En av de professionella berättar:

”Det var först när vi lärde känna varandra som vi kunde se att vi behövde varandra för att klara av att lösa olika personers problem. Trots detta har jag en person jag absolut inte kan samarbeta med. Hon lyssnar inte på mig, och hon vet alltid bäst. Henne undviker jag, och jag är på det klara med att vi inte ska ha gemensamma klienter.”

Det är också tydligt att samarbetet mellan professionella är mycket sårbart. Om det inte fungerar, anses det inte heller bli bra för individen. Det finns exempel där professionella anger att de tillsammans hamnat i meningskiljaktigheter med en annan aktör. I det gemensamma arbetet ingår också ett gemensamt handlingsprogram eller en gemensam kartläggning. Det handlar alltså inte enbart om att ha ett samarbete runt en enskild individ. Att det tar tid med samarbete visar följande citat från en av de professionella.

”Det är som att vi måste testa varandra först innan vi vågar att ha ett förtroende. Utan att våga blir det inget. Jag vågade och nu lär jag mig en massa av andra yrkesgrupper som jag annars inte kunnat få.”

Ett gemensamt lärande beskrivs, vilket kan innebära att aktörerna är beredda att ta till sig andras kompetens, lära av den, studera sin egen kompetens närmare och kanske också förändra sitt sätt att arbeta. Att prata ihop sig har stor betydelse, men också att arbeta tillsammans. I flera områden har utbildningar genomförts för att de professionella ska komma närmare varandra. De professionella säger sig se helheter i individernas behov. De anser sig också kunna påverka samhällsutvecklingen genom att lyfta fram hinder och möjligheter. De saknar dock arenor dit dessa frågor kan föras. Samarbete handlar mycket om sunt förnuft, men det finns även en rädsla för att samarbeta, särskilt hos dem som är osäkra i sina roller. Det viktiga i att det finns en trygghet framkommer av följande citat från en av de professionella:

”Är man säker i sin profession blir samarbetet lättare. Har man dessutom längre erfarenhet blir det också utan prestige. Samarbete gör professionerna tydligare.”

Samarbetet mellan professionella är mycket sårbart

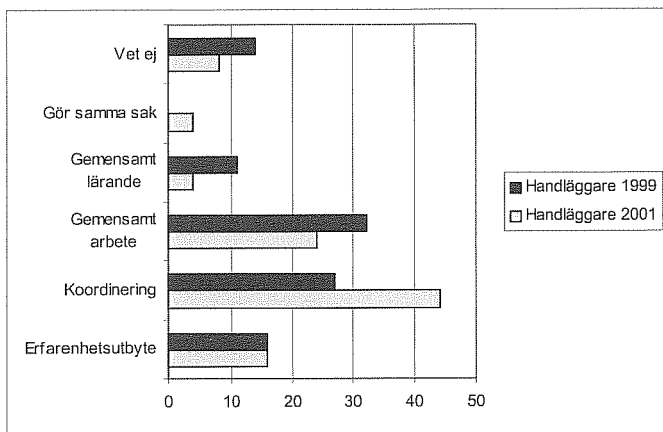
I jämförelse mellan de båda intervjutillfällena blir det tydligt att de professionella i flera av områdena saknar arenor för att mötas. Det framkommer

också att ett samarbete genom ett gemensamt lärande är mycket svårt att åstadkomma. Det är lättare med ett erfarenhetsutbyte.

I intervjuerna framkommer att samarbetet mellan vissa professionella har fördjupats medan det i andra områden fallit isär pga. att personer slutat eller tappat orken. Många professionella känner sig utlämnade i sitt samarbete. De känner dåligt med stöd. Mellan de båda intervjutillfällena har ungefär hälften av de professionella lämnat sina arbeten eller "tappat sugen". De flesta anger sig ha bristande stöd för samarbete från sina organisationer.

De svarande gör i enkäten bedömningen att samarbetet inte har fördjupats. Tyngdpunkten har förskjutits från ett gemensamt arbete till koordinering av insatser, se diagram 2.

Diagram 2. Samarbetets djup mellan professionella. Procent²¹



Kommentar: Diagrammet beskriver de intervjuade professionellas uppfattning om djupet i samarbetet mellan handläggare. Det anger svaret på frågan: Vilken är Din sammanfattande bedömning av samarbetets djup? Alternativen beskrivs som: Samarbete kan ske genom att berörda aktörer utbyter erfarenheter kring olika individer. Samarbetet kan också ske mer organiserat genom att aktörer koordinerar sina insatser kring olika behov eller arbetar tillsammans för att lösa individers behov. Samarbetet kan skapa ett gemensamt lärande. Slutligen kan samarbetet leda till att olika aktörer gör samma sak.

Många av de intervjuade säger sig inte få stöd från sin egen profession i det gemensamt lärande. De beskriver också att ju närmare varandra man

²¹ Procent. 1999: n=37; 2001: n=25.

kommer desto svårare blir det. En del personer drar sig då ur samarbetet. Många menar att det krävs stöd från chefer och politiker för att man ska stanna kvar. En av de professionella beskriver det enligt följande:

”Samarbete tar tid och ju längre jag hållit på desto svårare anser jag att det är. Om vi ska kunna fortsätta det gemensamma lärandet måste det finnas stöd från chefer och politiker.”

Vid det andra intervjutillfället finns en stor uppgivenhet i några av områdena. I Mellerud har många, både på operativ nivå och ledningsnivå, slutat. Flera professionella upplever en stressad situation. I Nordanstig finns fortfarande ett gemensamt arbete. En av medarbetarna i den lokala samverkansgruppen har dock slutat, vilket gjort att aktörerna till viss del fått börja om. I Nacka lyfts den mycket stressande situationen som många professionella har fram som ett stort problem. Dessutom vet de professionella inte om cheferna stödjer samarbete eller inte. I Kungälv är de professionella mycket förhoppningsfulla. De ser att det samarbete som de under lång tid utvecklat får genomslag, men att det är långt till ett gemensamt synsätt. Det kräver stöd på alla nivåer. Också i västra Göteborg är de professionella hoppfulla. Även om det vid intervjutillfället framkommer en stor irritation över att arbetsmarknadsenheterna upphört har ambitionen med en politisk grupp haft en positiv påverkan. Tierp och Burlöv har tillsammans lagt ner ett projekt, vilket skapat en relativt stor turbulens bland personalen. I det ena fallet handlade det om ”Arbetslösa unga” och i det andra om ”Möjligheternas hus”. Samtidigt är det flera professionella i båda dessa områden som ser att de haft ett viktigt lärande men menar att det är svårt att implementera det i ordinarie verksamhet. I Söderköping berättar de professionella att deras utvärderingsprojekt Sams skulle avslutas vid aktuellt intervjutillfälle. Okunskapen om chefers inställning till samverkan är tydlig.

Cheferna skapar förutsättning

I intervjuerna framkommer att de professionella är tveksamma till vad cheferna gör. En stor del av de professionella vet ej hur samarbetet mellan chefer har utvecklats, vilket framgår av följande citat från en av de professionella:

”Det är svårt att veta vad cheferna gör. De träffas regelbundet men informerar inte om vad de gör. Jag hoppas att även de anstränger sig för att komma närmare varandra”.

Cheferna själva menar att deras roll i stor utsträckning utgörs av att stödja de egna professionella. I Kungälv, Burlöv och Tierp anger cheferna själva att de haft ett lärande. Men för att lära nytt måste först en avlärnning ske, vilket framgår av följande citat från en av de professionella:

”Det är svårt att förändra gamla mönster även om jag vill det. Min förhoppning är att kunna göra det på sikt men jag faller ofta tillbaka. Det är lättare om kollegorna också vill.”

Från det första intervjutillfället framkommer att cheferna har varit mycket upptagna med att bilda lokala samverkansgrupper. Det fanns en tydlig ambition när det gäller att verka för samarbete. I samverkansgrupperna har en stor del av arbetet handlat om att komma till ett erfarenhetsutbyte. Från att bara ha känt till varandra sker påverkan genom ett erfarenhetsutbyte.

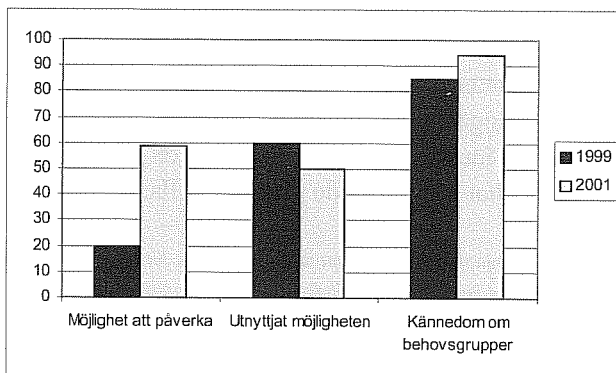
Vid det andra intervjutillfället har många chefer bytts ut och det förefaller som att den sammantagna bilden är att aktörerna börjar om även om det skiljer sig mellan områdena. I Kungälv finns en kontinuitet, det samma gäller i västra Göteborg samt Tierp och Burlöv. I Nacka, Mellerud och Söderköping har många byten av chefer skett. I Nordanstig har aldrig cheferna samlat varit aktiva. En av cheferna beskriver svårigheten med att få en kontinuitet i samverkan.

”Det är svårt att vara den som hela tiden drar. Jag anser att vi måste verka för att det finns en struktur som håller över tid oavsett chefer”.

Politiker har inte nyttjat sin möjlighet att påverka

Politikerna i områdena medverkar i varierande utsträckning i samarbetet. De anser sig ha fått ökade möjligheter att påverka att samarbete sker. Dock har inte alla utnyttjat denna möjlighet, se diagram 3.

Diagram 3. Politikernas uppfattning om sin möjlighet att påverka samarbete. Balansmätt²²



Kommentar: Diagrammet beskriver politikernas uppfattning om möjligheten att påverka att samarbete sker och om de anser sig utnyttjat denna möjlighet. Det anger svaret på frågorna: Vilken möjlighet anser Du att Du kan påverka samarbete och har Du nyttjat denna möjlighet? Vilken kännedom anser Du att Du har om medborgarnas behov? Diagrammet ger en bild av de intervjuade politiker som anser sig ha stor påverkan/möjlighet/kännedom minus de som anser sig ha liten påverkan/möjlighet/kännedom. (Alternativen är mycket stor, ganska stor, varken stor eller liten, ganska lite och liten).

Vid det senare intervjutillfället anger flera av politikerna att de har arenor för att agera. Dessutom har de blivit mer medvetna om sin betydelse och sitt ansvar. I intervjuerna framkommer att kännedom om behov i det lokala området anses ha ökat något mellan de båda intervjutillfällena. De politiker som finns i samarbete anger att de har större kännedom om behov och en större möjlighet att påverka än andra politiker. Samtidigt bör poängteras att de som medverkar i samarbetet ofta är ledande politiker genom att de är ordförande eller vice ordförande i nämnd eller styrelse. Flera är dessutom heltidsengagerade.

I intervjuerna framkommer vikten av politisk medverkan. Särskilt tydligt påvisas att de professionella vill ha en större politisk aktivitet. En av de professionella menar:

"Jag skulle vilja träffa politikerna mer regelbundet för att få del av deras syn på samarbetet. Jag vet inte hur insatta de egentligen är".

22 Balansmätt är beräknat på skillnaden mellan alternativen mycket stor och ganska stor minus alternativen ganska liten och mycket liten. 2001; n=18-17, 1999; n=20.

I de tre områden där det finns en politisk arena, Nacka, västra Göteborg och Kungälv, råder en god kunskap hos politikerna om samarbetets djup och former. Synen på politikeruppdraget skiljer sig dock åt i dessa områden. I Kungälv anser politikerna att de har en viktig roll i att prioritera insatser efter behov. Falk som arena har fått en stor betydelse för att ge underlag för långsiktiga planer som beslutas om i kommunstyrelse och fullmäktige. Detta gäller bl.a. arbetet med att ta fram en plan för barn och ungdomar i kommunen. I Nacka har politikerna också varit aktiva i att prioritera vilka grupper som ska omfattas av samarbete. Politikerna har uppfattningen att deras roll inte ska vara att styra inriktning utan att de ska stödja och legitimera chefernas insatser. I västra Göteborg har den nya politiska arenan en mer legitimerande funktion.

Mötet behöver dialog och närhet

För att den professionella processen ska kunna utvecklas visar intervjuerna att det behövs möten mellan professionella. Allt samarbete kommer inte individerna till godo direkt utan är en del i att bygga ett förändrat arbetssätt. I de studerade områdena anordnas gemensam utbildning, handledning, arbetsgrupper och team som ger tid för ett gemensamt lärande. Erfarenhetsåterföring är en viktig del i denna process. Samtidigt påvisas att tiden för att utbyta erfarenheter hos flera professionella uppfattas minska. Många deltar i forum för erfarenhetsutbyte, men de känner inget stöd från sina arbetsgivare.

I intervjuerna framkommer att grupper med möjlighet till erfarenhetsutbyte kombinerat med ett individinriktat handlings sätt i genomförandet får störst påverkan på ett fördjupat samarbete. Berättelserna visar också på behov av en koppling mellan dialog och handling. I samtliga områden finns en möjlighet till handling. I Nacka och Kungälv förekommer arbetsgrupper vilket ger utrymme för en större dialog än i andra områden. Ett problem är att några av dessa grupper inte haft ett eget handlande. Det har visat sig fungera bra i ett inledningsskede, men över tid behövs en tydligare koppling till handling. I Nordanstig har ett handlande och en möjlighet till dialog förenats. I Mellerud, Burlöv och Tierp finns färre arenor för professionella vilket förefaller göra detta samarbete mer sårbart. I Söderköping anges Sams ha stor betydelse som stödjande för både ett handlande och för dialog. Samma sak gäller i Falk i Kungälv, västra

Göteborg och i Valfärd i Nacka. Unikt för dessa fyra områden är att de har särskilda personer med uppdrag att verka interorganisatoriskt.

Olika traditioner och värderingar inom professioner har stor betydelse för samarbete mellan professionella (Hellberg 1991; Cregård 1999). För ett fördjupat samarbete anges behov av tid, dialog och ett möte mellan olika aktörer. Alla möten mellan professionella är inte positiva, och samtidigt påvisas att det tar lång tid att förändra en bild av ett "negativt möte".

I intervjuerna framkommer att det är svårt att få samarbetet att fungera om det inte finns ett förtroende för och en tillit till varandra. Det kan aktörerna få först när de lärt känna varandra och jobbat ihop under en tid. Lyckade gemensamma lösningar för individen, som ofta är ett resultat av att samarbetet fungerar bra, beror på hur de olika aktörerna verkar i relation till varandra. Av följande citat från en professionell framkommer vikten av trygghet för bra service:

"Min största upplevelse av samarbetet är att när jag känner mig trygg i detta kan jag också förmedla denna trygghet till mina kunder."

De professionella ger flera exempel på när samarbetet inte fungerar pga. bristande respekt eller ett dåligt möte. Ett motiv till att inte samarbeta som framkommer är en rädsla för att visa okunskap samt för att bli ifrågasatt och förlora status. Ett annat motiv är att de professionella vill slå vakt om den egna integriteten. Av följande citat framkommer vikten av att samarbete ifrågasätter status:

"Hur ska man kunna fortsätta samarbeta när det inte finns förutsättningar. Jag blir tokig på denna hierarki mellan olika yrkesgrupper. Hur ska jag kunna verka över gränser när jag är mindre värd än läkaren. Det är precis som att hans ord är mera värt"

Upplevelsen av mötet skiljer sig åt beroende på vilja att mötas, om man ges ett utrymme från sin organisation och om yrkesgruppen är positiv till samarbete. Gemensamt är dock att om det blivit ett bra möte påverkas det till största delen av motivation och vilja. Att det fungerat har inte kunnat hänföras till någon speciell yrkesgrupp eller organisation utan det har mycket handlat om enskilda professionella. Att det blir en dialog och ett aktivt lyssnade är av stor vikt. Behovet av kontinuitet framkommer. De intervjuade beskriver också att när de fått en relation med någon annan profession blir det lättare för dem att möta också andra inom den professionen. En av de intervjuade professionella berättar:

”Socialsekreterare är inte så som jag hela tiden har trott. De är mycket öppnare och vill ta in vår erfarenhet. Tur att jag träffade ”Lisa”, hon har verkligen hjälpt mig att lyfta av mig mina skygglappar.”

Att vara betydelsefull och ha en möjlighet att påverka är också viktigt. En distansering i kontakterna påverkar upplevelsen av mötet negativt. Det har även varit relativt vanligt att det skapats bra relationer som brutits av andra. Det har inneburit att man ofta får börja från början igen och varje gång tar det längre tid att uppbringa vilja för detta. Att inte bli trodd eller bli ifrågasatt påverkar mötet negativt. Det ligger nära upplevelsen av att inte bli respekterad och lyssnad på.

De intervjuade har i detalj kunnat beskriva positiva möten. Ofta har mötet varit knutet till en samarbetsaktivitet som givits legitimitet. De berättar att personerna de samarbetar med har visat en stor empati och lyssnat samt haft tid att göra det. De har känt sig respekterade och det har funnits en ömsesidighet.

”Det finns en stark vilja att mötas i gruppen som jag aldrig upplevt tidigare. Förr har jag aldrig fått tiden att arbeta tillsammans som nu. Vi har också gemensam handledning i vår grupp vilket är mycket positivt”.

Sammanfattningsvis kan sägas att dialogen och närheten är de viktigaste förutsättningarna för att det ska bli ett möte. I intervjuerna framkommer att dialogen handlar om lyssnande, tid och kontinuitet. I närheten ingår respekt, förtroende, tillit och motivation.

Mellan intervjutillfällena har vissa möten utvecklats, men de flesta har tagit ett steg tillbaka. Det beror på bristande kontinuitet. Det har också att göra med en rädsla som handlar om att aktörerna är osäkra i sina roller. Det kan konstateras att ett fördjupat samarbete gör att det är svårare att dra sig undan när det blir svårt.

Samarbetet har inte fördjupats

I detta kapitel har samarbetets djup diskuterats. Det konstateras att samarbetet har tagit ett steg tillbaka. Det gemensamma arbetet och lärandet anses ha avtagit bland professionella. Detta gäller också hos cheferna som i allt större utsträckning minskat sitt gemensamma handlande. En bidragande orsak är att tiden för möten minskar. Det gör att den dialog och den

närhet som skulle behövas mellan professionella inte finns. Den främsta orsaken är begränsade resurser och ökad arbetsbelastning samt att tiden inte räcker till. En annan orsak är personalomsättningen. Samtidigt finns en rädsla som handlar om osäkerhet i den egna rollen. När det däremot gäller den politiska samordningen har den tagit ett steg framåt. Behovet har tydliggjorts och flera mötesplatser arrangerats. I tabell 7 återges de olika områdena med avseende på uppfattningen om samarbetets djup på olika nivåer.

Tabell 7. En översikt över de olika områdena efter samarbetets djup på olika nivåer.

Område	Västra Göteborg	Kungälv	Nacka	Söderköping	Nordanstig	Mellerud	Burlöv	Tierp
Analysenhet								
Samarbete mellan professionella	Hoppfullhet	Hoppfullhet	Osäkerhet	Osäkerhet	Hoppfullhet	Uppgivenhet	Osäkerhet	Osäkerhet
Samverkan på ledningsnivå	Omstart	Kontinuitet	Omstart	Omstart	Ingen samlad grupp	Omstart	Omstart	Kontinuitet
Samordning mellan politiker	Nybildad grupp med ambitioner	Politisk ledningsgrupp som vill ha tydligare mandat	Politiskt råd som vill decentralisera	Ingen organiserad	Gemensamma dialog om lokala behov	Ingen organiserad	Ingen organiserad	Ingen organiserad
Samarbetets djup i aktiviteterna	Gemensamt arbete	Gemensamt lärande	Gemensam koordinering	Gemensamt arbete	Gemensamt arbete	Gemensam koordinering	Gemensamt koordinering	Gemensamt koordinering

Samarbetet har avstannat i flera av områdena. I det första kapitlet har jag redovisat en figur för att kunna analysera grad av medvetenhet. I denna modell skiljer jag inte på koordinering och gemensamt arbete. Jag har enbart tre indelningar: erfarenheter, koordinering och gemensamt lärande. Nu är det dock inte givet att ett gemensamt arbete leder till ett lärande. Ett gemensamt lärande kräver att det finns gemensamma värderingar samt att aktörerna är överens om vad som ska åstadkommas. Mellan de

båda intervjutillfällena framkommer att det gemensamma lärandet avtagit. I tabell 10 visar pilen att samarbete går tillbaka mot koordinering. Samarbete tar tid och kräver förändring, vilket inte kunnat ske under denna period. Att samverka vid det andra intervjutillfället innebär ett parallellt agerande är tydligt. (Pilen i nedanstående figur 10 visar riktningen tillbaka). Vid första intervjutillfället var aktörerna på väg mot gemensam handling. Samordning utvecklas och är på väg mot att mål vägs samman mellan olika politikområden. Detta sker genom att allt fler områden inrättar politiska ledningsgrupper. I dessa diskuteras prioriteringar och mål. (Pilen i nedanstående tabell 14 visar riktningen ett steg framåt) Sammanfattningsvis kan detta beskrivas som:

- samverka i ett parallellt handlande,
- samordning av mål och
- samarbete genom koordinering av insatser.

Figur 10. Sammanfattning av resultat för utvecklingen av integration.

Grad av medvetenhet Nivå av Integration	Prat	Aktivitet	Intervention
Samverka	Existens	Handling	Ledarskap
Samordning	Mål	Politik	Resurser
Samarbete	Erfarenheter	Koordinering	Lärande

I det följande diskuteras förutsättningarna för ett gemensamt handlande och intervention.

Ett fördjupat samarbete för en samsyn

I föregående kapitel har de olika områdena utifrån samarbetets djup analyserats. Där konstateras att samarbetet stagnerat, vilket beror på att tid för möten inte ges. Andra bidragande orsaker till detta är att personal har slutat och arbetsbelastningen har ökat. Slutligen påverkar en osäkerhet i roller. Det kan konstateras att ett fördjupat samarbete gör det svårare att dra sig undan. I detta kapitel ska samarbete för ökad samsyn diskuteras. Först värderas olika drivkrafter som blir tydliga vid integrering för politiker, chefer och professionella. Därefter diskuteras samsynens olika delar.

Viljan det första steget

Det finns ingen lång tradition och inga regler för hur politiker, chefer och professionella ska förhålla sig vid integrering. Det har funnits en stor ambition hos politikerna att öka kunskapen om medborgarnas behov. Av intervjuerna framgår att fokus i det politiska arbetet vid integrering blir att samlat identifiera behov för att sedan prioritera mellan dessa. Samtidigt beskrivs en svårighet att ställa grupper mot grupper. Prioriteringar kan inte alltid ske lokalt utan måste också följa nationella mål. Politikerna anger sammantaget att kunskapen om medborgarnas behov ökar vid integrering men att det kräver utvärdering, kartläggningar och annan form av information. Att erhålla detta samlat anses ge ett bättre beslutsunderlag. Politikernas traditionella möjlighet att få ett inflytande uppkommer vid beslut. När politikerna möts ser de sin roll i att skapa ett bra innehåll för dem som behöver samhällets stöd. En av politikerna beskriver det enligt följande:

”Min roll är att stödja samarbete samtidigt som jag är tydlig i att visa vilka grupper i samhället som vi politiker vill ska prioriteras. Detta är inte alltid enkelt, då det skiljer mellan olika politiska partier och deras åsikter.”

Den politiska processen vid integrering karakteriseras ofta av förhandlingar och kompromisser. Politikerna ser behovet av integrering men har olika väg att nå dit. Det skiljer sig sedan mellan politiker utifrån vilken möjlighet de har. Politikerna i socialnämnden samt hälso-

och sjukvårdsnämnden förefaller ha störst möjlighet och inflytande. Socialförsäkringsnämnden kan enbart besluta i individärenden och har mindre handlingsutrymme. Arbetsförmedlingsnämnden beskrivs som en referensgrupp och har också den ett mer begränsat handlingsutrymme. En lokal fokus och lokala prioriteringar är inte alltid förenliga med nationella. Ett första steg i riktning mot integrering förefaller vara att få medvetande och en vilja till samarbete. En politiker berättar:

”Genom samarbetet har jag blivit medveten om vilken viktig roll vi har som politiker. Vi har också fått en ökad efterfrågan. Jag vill verkligen ha ett ökat inflytande.”

De professionella är inriktade mot behov och rättigheter. De vill lösa problem och deras fokus handlar om bästa möjliga kvalitet. De arbetar också för att individerna får de ekonomiska ersättningar de har rätt till. Genom samarbete börjar gemensamma kriterier för kvalitet att utvecklas. Det handlar om individuella lösningar, delaktighet och att individen äger sin egen rehabilitering. En av de professionella berättar:

”Jag har blivit mycket mer medveten om behovet av individens delaktighet. Varken jag själv eller mina kollegor talar längre över huvudet på individen. Dessutom har jag fått flera andra kollegor”.

Genom samarbete påvisas att de professionella ofta får sitt anseende av andra yrkesgrupper. Inom en profession värderas ofta specialiseringen och kunskaperna inom ett område. Vid samarbete värderas också förmågan att ta till sig andras kunskaper och väga dem mot sina egna. Att ha förmåga att se helheter belönas. I de fall där samarbete sker är det tydligt att prioriteringar också äger rum mer samlat genom olika team, där insatser diskuteras gemensamt i grupper. En av de professionella framför följande:

”Jag anser att det behövs nya belöningssystem som verkar på tvärs. Hur ska jag annars belönas för vad jag gör. Det är då svårt att fortsätta trots att jag vill.”

Samverkan på ledningsnivå karakteriseras traditionellt av en lojalitet med organisatoriska behov. När cheferna samverkar tydliggörs organisatoriska intressen. Då ställs ibland dessa intressen ”på sin spets”. Cheferna hamnar i en lojalitetskonflikt mellan att organisera efter behov och att stå bakom organisatoriska intressen. De menar att det behövs andra styrformer när det gäller samverkan. En chef berättar:

”Hur gärna jag än vill samverka är det svårt eftersom jag ofta hamnar i lojalitetskonflikter.

Samtliga aktörer anger att de är intresserade av integrering. Chefer och professionella är inte övertygade om politikernas intresse. Inte heller är politiker och professionella lika övertygade om chefernas intresse. Politikernas och chefernas intresse är enligt de professionella inte synligt. Det kan bero på att intresset inte visas i praktisk handling eller att det som tidigare nämnts inte finns någon kontakt mellan de olika integreringsnivåerna. I intervjuerna framkommer att chefernas och politikernas intresse är särskilt tydligt i de områden som har ett strukturperspektiv och ett lärande perspektiv såsom Tierp, Burlöv, Kungälv, Nacka och Västra stadsdelarna i Göteborg. Det är ledningen som initierat och driver integrering i dessa områden.

I intervjuerna påvisas också att hur gärna aktörerna än vill samarbeta är det svårt pga. hinder mellan människor och i systemet. Vid samarbete mellan professionella framkommer också vikten av att gemensamt kunna föra vidare kunskap om behov, om hinder i regelverk osv. för att bättre kunna hjälpa medborgare. Det kräver möten och ett konkret handlande på chefs- och politisk nivå. Samtidigt lyfter de professionella fram betydelsen av att inte bli detaljstyrda. I analysen kan utläsas att professionella och politiker har ett gemensamt intresse: medborgarnas behov. Kunskapen om samlade behov når inte alltid politikerna. Den kan stanna eller förändras på vägen till politikerna. Utan denna kunskap anser sig politikerna inte kunna agera.

Förtroende och tillit

Det är svårt att få samarbetet att fungera om det inte som tidigare nämnts finns ett förtroende för och en tillit till varandra. Det måste finnas ett stort utrymme för kommunikation och dialog för att samarbete ska kunna ske. Människor bär med sig sina erfarenheter som formats under lång tid och som är svåra att förändra. Viljan och förtroendet är centrala. Det är också viktigt att myndigheternas villkor för att gå in i ett samarbete är lika. Det innebär att samarbete kan utvecklas under vissa förutsättningar:

- Att det finns en ambition hos var och en - det går inte att bli beordrad.

- Att alla har med sig något i samarbete - tid, pengar eller kompetens.
- Att aktörerna är där på samma villkor - alla bidrar ekonomiskt eller personellt;
- Att gemensamma mål formuleras som bygger på en gemensam syn.
- Att en grundsyn finns som bygger på respekt och förtroende samt kan utvecklas till en samsyn.

I samarbete ligger också att inte veta vad resultatet ska bli. Det innebär att bygga ny kunskap och inte alltid hamna i det som andra lärt mig eller vad jag själv lärt under många år. Från alla områden ges exempel på när samarbetet fallerar:

”Jag kan inte lita på att den jag samarbetar med har en ärlig ambition att göra det samma.”

Samarbetet som det beskrivs i de studerade områdena kommer bara till stånd när det stämmer mellan olika professionella. Om dessa ser ett värde i att samarbeta så sker det, men om detta värde inte finns blir det inget samarbete. De professionella framhåller att när de har ett gemensamt problem som de var för sig inte kan lösa är det lättare att samarbeta, men om de på olika sätt känner sig hotade av en annan professionell blir det inget samarbete. Det första steget är naturligtvis att en aktör vet att andra aktörer finns och vilken kompetens de har. En av de professionella berättar om sin syn på pratet:

”Jag har inte tid med att sitta av tid. För mig måste det ge mig något. Annars kan det vara. I gruppen som samarbetar måste vi lära oss att ta hänsyn till allas åsikter om effektivitet. Nu verkar det som att den som har störst behov av att prata får styra.”

Samarbetet har ofta börjat med att aktörerna på olika sätt överbryggar hinder i mellanmännsliga relationer. Dessa hinder utgörs inte sällan av föreställningar om annan profession eller organisation. Vid samarbetet avlövas flera av föreställningarna, men detta kräver ett långsiktigt arbete. Myndigheternas värderingar, attityder och kunskaper, som växt fram under lång tid, anses hindra samarbete. Aktörerna talar emellertid inte enbart om mellanmännsliga hinder utan också om hinder i systemet.

Att kunna handla

Det formella handlingsutrymmet är relaterat till ett myndighetsperspektiv samt varierar mellan myndigheter och olika situationer. Föreställningar om vars och ens handlingsutrymme begränsar samarbetet. Dessa hinder utgörs inte sällan av olika åsikter kring en annan profession eller organisation. Individen möter flera myndigheter med olika institutionellt handlingsutrymme, bl.a. utifrån att regler, mål och uppdrag inte alltid är förenliga dem emellan. Det institutionella handlingsutrymmet förefaller vara mer begränsat inom arbetsmarknadsmyndigheten och försäkringskassan. I flera fall tänjer de professionella på reglerna för att rätt kunna möta individen.

”Jag håller mig inom lagens ramar och tänjer så långt jag kan på dem. Ibland hinder det att jag trampar över. Men då är reglerna så uppenbart fel att det kan skada individens hälsa”.

Några anser att det finns stora möjligheter när det gäller att lösa individernas problemsituation i samarbetet. De beskriver att det alltid finns ett tolkningsutrymme, att de tänjer på reglerna och också ibland t.o.m. kringgår dem. Andra lyfter fram en situation där bestämmelserna mer ensidigt styr deras arbete. Handlingsutrymmet begränsas också av de resurser som aktörerna har till sitt förfogande.

”Jag anser nog att resurserna är en större begränsning än regelverket. Jag tror inte att det sammantaget finns brist på resurser, men varje organisation håller på sitt”.

Särskilt svårt blir det när resurserna växlar från tid till annan och det blir problematiskt att skaffa sig en överblick över de möjligheter som står till förfogande. Flera av aktörerna nämner ”åtgärdsstoppet”, dvs. minskade pengar till Arbetsmarknadsverket från regeringen, som en del av ett minskat handlingsutrymme.

Hinder för samarbete

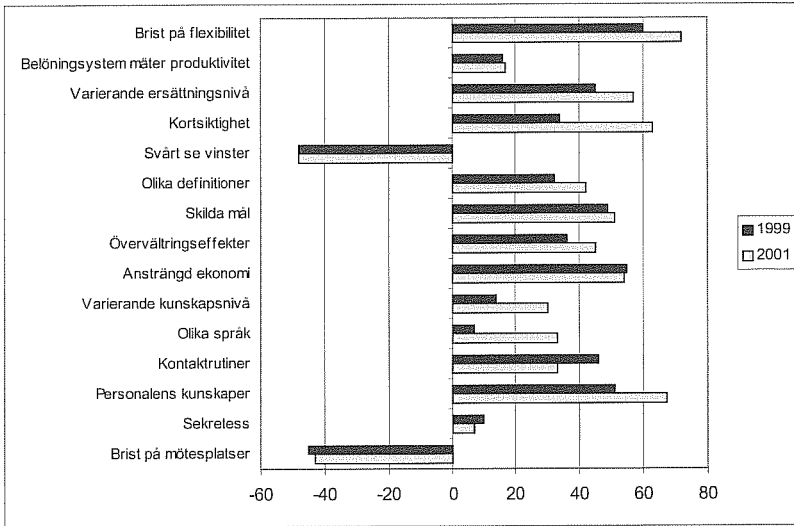
De största hindren för samarbete som lyfts fram handlar om bristande flexibilitet i systemen. De mellanmänniska hindren har avtagit, men å andra sidan anger de intervjuade att de uppkommer igen vid samarbete med nya personer. Det kan vara hinder i form av osäkerhet och rädsla för

andra professioner, ökunskap samt för att bli ifrågasatt. Det kan också vara "myter och förutfattade meningar". De hinder som lyfts fram i intervjuerna är hinder i systemet. Olika "pengapåsar", kortsiktighet, olika regler samt bristande flexibilitet inom och mellan systemen är några. En av cheferna beskriver sin roll enligt följande:

"Hela tiden får jag förändrade direktiv från central nivå. Jag hinna knappt få min personal att vända riktning förrän nya direktiv kommer. Dessutom är direktiven mycket kortsiktiga och det finns inte utrymme för lokala initiativ."

I diagram 4 påvisas hinder för samarbete enligt den enkät de professionella har fyllt i. Det största hindret, även i enkäten, utgörs, av brist på flexibilitet. Denna brist har blivit större med tiden. Det hinder som ökat mest i omfattning över tid är ett kortsiktigt agerande. Den ansträngda ekonomin och rädslan för övervältringseffekter utgör också stora hinder. Därefter kommer hinder pga. personalens bristande kunskaper om varandra. Ett viktigt skäl som framkommer i intervjuerna är att nya samarbetskonstellationer har kommit till genom att personal slutat eller om det skett en omorganisation. En viktig lärdom är att processen då börjar om. När det gäller mellanmänskliga relationer är dessutom olika språk och varierade kunskapsnivå hinder som ökat. Detsamma gäller alltför många sammanträden. Även olika begrepp, språk och kunskapsnivåer är hinder.

Diagram 4. Hinder för samarbete enligt de intervjuade professionella. Balansmätt²³



Kommentar: Diagrammet återger de intervjuade professionellas uppfattning om hinder för samarbete 1999 och 2001. Det anger svaret på frågan: Vilka hinder anser Du att det finns för samarbete? De svarande kan ange flera hinder. Svartalternativen utgör instämmer helt till instämmer inte alls i en skala från 1-7. Diagrammet återger dem som anser att det är ett stort hinder minus dem som anser att det är ett litet hinder.

I de olika områdena finns ungefär samma tendenser. Samarbetet är dock inte lika sårbart i de områden som har en struktur. Det gör att de mellanmänskliga hindren inte framkommer lika tydligt. Däremot framkommer systemhindren tydligt i alla områden. Hur dessa hanteras varierar i förhållande till vilket stöd som ges från chefer och politiker. En av cheferna berättar:

"Jag känner ett stort förtroende från mina politiker, vilket gör att det för mig är enklare att ta svåra beslut där jag rör mig gränslandet för vad som är tillåtet."

²³ Balansmätt är beräknat på skillnaden mellan alternativen instämmer helt 1-3 minus alternativen instämmer inte alls 5-7. 2001; n= 33-31, 1999; n=47-37

Flera olika aktiviteter, såsom utbildning, mötesplatser och arbetsgrupper, anses skapa förutsättningar för att öka kunskapen mellan olika aktörer och minska oron för att bli ifrågasatt.

Systemhindren tydliggörs vid integrering och därför efterfrågas arenor för att kunna lyfta dem inför eventuella förändringar. Behovet av förändringar finns i regelverket. Exempelvis är det många som berättar om hur individer faller igenom pga. att de inte hör hemma i något av försörjningssystemens regelverk. Dessutom är ersättningsnivåerna olika vilket gör att en person som t.ex. är sjuk och riskerar att hamna på en lägre nivå med akassa inte alltid är motiverad att bryta sin sjukskrivning. Hindren märks inte bara i regelverket utan också inom organisationernas administrativa system. Exempelvis ser vi olika delegation, olika möjlighet att flytta om pengar mellan olika aktiviteter, volymkrav hos vissa organisationer mm. Det finns en tydlig ambition av att lokalt få en förändring i dessa regler. Mellan de båda intervjutillfällena har denna ambition ökat.

Ett ökat handlingsutrymme

Ett ökat handlingsutrymme anges uppkomma om samarbete sker. Det gäller handlingsutrymmet både kopplat till det formella, genom att regler tänjs, och relaterat till mellanmännsliga relationer. Det mellanmännsliga handlingsutrymmet handlar mer om mötet mellan de professionella och de berörda personerna, vilket förhållningssätt och vilken förståelse aktörerna har samt vilken kategorisering som sker. I det mellanmännsliga handlingsutrymmet är relationer betydelsefulla. Om det mellanmännsliga handlingsutrymmet ökar anger de intervjuade ett det påverkar det institutionella handlingsutrymmet genom att reglernas betydelse minskar.

Det skiljer sig mellan områdena i huruvida de känner stöd i samarbetet. I Kungälv anges det finnas ett samlat stöd. De professionella anser att Falk har haft en avgörande betydelse här. Också i Nordanstig finns ett stöd för samarbete men inte hos alla myndigheter. Samma gäller i Söderköping. Stödet till samarbete finns även i Nacka. Där framkommer dock en viss oro eftersom cheferna inte är tydliga. I västra Göteborg, Tierp och Burlöv är bilden blandad. Vissa känner ett stöd och andra inte. I Mellerud känner de anställda ett mindre stöd.

Att ha insikt

Det är många "jag vill-beskrivningar" hos de personer som intervjuats. En del myndigheter möter sina anställda med "det går inte"; andra säger "vi ska försöka". Intervjuerna visar att det vid ett systematiskt samarbete finns en tydlig medvetenhet om den fortsatta utvecklingen. Samtidigt är det ibland personer som vill mer än vad de kan. De saknar kompetens eller förmåga. Utbildning och handledning syftar till att öka förmågan. De personer som får stöd i samarbetet är i hög grad tillfreds med sina jobb. En stor grupp professionella känner sig dock utlämnade. De är trötta. En del ger upp medan andra fortsätter med stora risker.

Det är rimligt att anta att tillfredsställelsen med samarbetet beror på hur mycket aktörerna engagerat sig. Intervjuerna visar dessutom på det självklara i att samarbete bara för formens skull aldrig leder till ett bra värde. Det måste kombineras med ett innehåll som består av respekt, lyssnande och förståelse och eget ansvar. När aktörerna har insikt om samarbetets värde finns det ingen återvändo. Då kan man agera oavsett hur det ser ut runt om. Samsyn innehåller mycket pedagogik (Bruner 1977; Rodgers 1976; Piaget 1976). Förutsättningar för inläring och förändring är motivation och vilja. Det enda lärande som har ett meningsfullt inflytande på beteendet är att få ta ansvar för sin egen utveckling. Det räcker emellertid inte, utan struktur och målinriktning är också viktigt för att förändring ska äga rum. Mötet mellan professionella anses erhört avgörande för hur processen ska utvecklas.

Svårt att gå tillbaka

I detta kapitel har samarbetet för ökad samsyn diskuterats. Analysen visar att de som vill och agerar banar väg för andra att följa efter. Om det finns en tillräckligt stark drivkraft agerar många. Analysen visar att de professionellas egen kraft och motivation måste vara utgångspunkten. Vi ser ett samband mellan egen kraft, hur nöjd man är och om man är aktiv.

Det finns en vilja hos en majoritet, men kunskapen om dess konsekvenser skapar en viss återhållsamhet. Ett antal personer har insikt och svårt att gå tillbaka till ett annat förhållningssätt. I figur 11 återges en samlad bedömning. Det skiljer sig naturligtvis mellan de olika områdena och aktörerna. De finns också exempel på aktiviteter där de professionella har

kommit till insikt om att det inte går att arbeta utan att samarbeta. De måste agera utifrån ett nytt förhållningssätt.

Figur 11. Riktning i samsynen.

Grad av medvetenhet Nivå av Integration	Prat	Aktivitet	Intervention
Samsyn	Vilja →	Kunna	Insikt

Samsyn handlar om att utveckla gemensamma värderingar, dvs. ha en gemensam värdegrund. Denna värdegrund består av synen på den enskilde, på behovsgrupper och på olika professioner, behovet av kompletterande kompetens samt det gemensamma ansvaret. I det följande diskuteras samarbetsklimat.

Samarbetsklimat behöver arenor

I föregående kapitel har olika grad av medvetenhet i samsynen diskuterats. Där kunde konstateras att det finns en vilja till samarbete och att denna är avgörande för samsynen. För att åstadkomma samsyn ska man anse sig samarbeta samt ha kommit till insikt om samarbetets djup, fördelar och nackdelar. I detta kapitel diskuteras samarbetsklimat. De åtta områdena analyseras med avseende på vilka arenor som skapas och tid som ges. Samarbetsklimatet påverkas också av den mentalitet som finns för integrering. I kapitel fyra har de olika områdena beskrivits med avseende på deras integrationsmentaliteter.

Områdenas mentalitet inslag i processen

Områdenas olika mentalitet påverkar hur och i vilken omfattning man vill förändra för mer organisering. Områden med byggar-, systematiserings- och managementsmentalitet lyfter i större utsträckning fram behovet av förändring. Det är både professionella, chefer och politiker som driver förändringen. Det är också i dessa områden som systemhindren upplevs som omfattande. Dessa områden har tidigare beskrivits ha ett strukturfokus i syfte att samordna insatser. I områden med ad-hoc- och cirkulationsmentalitet ser man en större möjlighet att kombinera befintliga organisationer och organiseringssträvandena. Dessa områden har tidigare beskrivits ha ett lärandefokus i syfte att fördjupa samarbetet. Synen på hinder som mellanmänskliga finns i områden med idé-, politiserings- och fixarmentalitet. Dessa områden har tidigare beskrivits utifrån ett individfokus med samverkansaktivitet.

I samtliga områden identifieras behov till stor del av de professionella som för sina iakttagelser vidare till olika aktörer i organisationerna. Den samlade bedömningen av behoven inom en grupp eller i ett geografiskt område har hittills enbart diskuterats inom varje organisation för sig. Sociala behov värderas i kommunen, sjukvårdsbehov inom landstinget samt arbetsmarknadsmässiga behov inom länsarbetsnämnden och på central nivå. Socialförsäkringen, kopplat till sjukdomsbehov, värderas i försäkringskassan och på central nivå. Genom integrering ges utrymme

för en samlad bedömning. För att kunna göra denna bedömning sker ofta en gemensam kartläggning. I områdena görs en sådan kartläggning genom arbetsgrupper, lokala samverkansgrupper och utvärderingar. I de områden som har ett strukturerat fokus finns ett tydligt inslag av ett behov av att ha ledningsgrupp och arbetsgrupper som samordnar gemensamma insatser. I områden med ett lärandefokus ses behovsidentifieringen som en viktig del i lärandet. För områden med individfokus finns behovet att generalisera erfarenheter till andra liknande individer. I vart och ett av områdena har kunnat konstateras att ingen tidigare haft överblick över behoven. Det visar sig ofta att aktörer blir förvånade vid kartläggningen pga. att de trott att gruppen skulle vara mindre eller större. Dessutom framförs ofta att behoven är sammansatta och att människor är svåra att gruppera.

Att prioritera mellan olika behov förefaller vara en viktig fråga hos professionella både när det gäller vilka individer som ska stödjas och vilka behov som ska mötas. Prioritering sker ofta i förhållande till lagstiftning och regler. Möjligheterna uppfattas som förhållandevis starkt begränsade hos flera professionella, och en ökad flexibilitet efterfrågas. Chefer prioriterar mellan behov utifrån sitt organisatoriska ansvar. Detsamma gäller politiker som prioriterar genom budget och beslut om regler, lagar m.m. Politikerna finns på olika distans till verksamheten beroende på om det är en statlig eller kommunal sådan. Genom integrering skapas förutsättningar för gemensamma politiska prioriteringar utifrån behov. Prioriteringen innebär då att satsa särskilt på olika grupper. De professionella medverkar genom kartläggning samt chefer och politiker i beslut. Vid gemensamma prioriteringar över organisationsgränser blir målen ofta överordnade organisationernas mål. Det finns dock inget ansvar som kan utkrävas, och det är mycket upp till varje part att gemensamt och var för sig följa prioriteringarna. Det är framförallt områden med strukturerat fokus och individfokus som lyfter fram behovet av gemensamma prioriteringar.

Resursmobilisering sker traditionellt genom budget, verksamhetsplan och mål. Personalen är en viktig aktör när det gäller genomförandet. Vid integrering finns i vissa områden gemensam resursmobilisering i form en projektbudget, men den är enbart marginell. Det vanligaste är att aktörerna tillsammans förhandlar med varandra om vilka insatser som ska till. Att finansiera genom att sammanföra personal gemensamt är vanligast. Det är även här områden med strukturerat fokus och individfokus som lyfter fram behovet av gemensam resursmobilisering.

Uppföljning sker av tradition inom organisationerna. Framförallt gäller det uppföljning mot satta mål eller resultat. Vid integrering utvecklas nya metoder för utvärdering i ett individperspektiv. De gemensamma målen kring behovsgrupper följs upp. Samtidigt bör påpekas att utvärdering inte är särskilt vanligt, varken traditionellt eller vid integrering. Samtliga områden ser ett avgörande förändringsarbete för att öppna för nya utvärderingsinstrument.

Mentaliteten är en del av samarbetsklimatet. Samtidigt framkommer att samsynen är en viktig del. Samsynen som handlar om hur man ser på behovsgrupper, människosyn och kompetens.

Arenor för kompletterande kompetens

En viktig del för att skapa ett samarbetsklimatet förefaller vara att man kompletterar varandra. I intervjuerna framkommer att kompetensen fördjupas vid samarbete. Det unika i vars och ens kompetens tydliggörs. Genom att man lär av varandra ges en djupare dimension. En viktig del i samarbetet är att tydliggöra vilken typ av kompetens som krävs samt i vilka faser och former inom vård omsorg och rehabilitering. Kompetensen kanske inte är desamma vid bedömning, planering, åtgärder och uppföljning. I vissa lägen kan också samarbete innebära att en part avstår från att agera.

I många av intervjuerna framkommer exempel på när samarbetet fallerar pga. att "jag inte kan lita på att den jag samarbetar med har en ärlig ambition att göra detsamma". I samarbete finns en inbyggd osäkerhet om vad resultatet ska bli. Det krävs en viss avlärnning för att nytt ska kunna läras. Det innebär inte att man lämnar kunskaperna i sin yrkesroll utan att man snarare avlärnar i sättet att påverka, styra och möta människor. När det gäller kunskaperna i yrkesrollen kan de bli komplementära om det sker ett möte.

Samarbetet kommer bara till stånd när de professionella ser ett värde i att delta. De professionella framhåller att när de har ett gemensamt problem som de var för sig inte kan lösa är det lättare att samarbeta, men om de på olika sätt känner sig hotade av en annan professionell blir det inget samarbete. En av de professionella berättar:

"Jag kan visst ingå i en grupp om min chef vill det, men han kan inte bestämma om jag ska känna mig engagerad. Jag tycker att samarbete bara är ett mode som säkert kommer att gå över."

Det första steget är naturligtvis att en aktör vet att andra aktörer finns och vilken kompetens de har. I analysen påvisas att det finns olika benägenhet när det gäller att samarbeta hos olika professioner och välfärdsorganisationer. Det skiljer sig också beroende på vilken tradition av samarbete som finns lokalt. Av analysen framkommer att det behövs arenor för att kunna stödja de professionella i att mötas i komplementära team.

Även cheferna och politikerna har arenor. Det finns som tidigare nämnts lokala samverkansgrupper som utgör en chefsarena. Politikerna har enbart arenor i några av områdena.

Tid för samarbetsklimat

Intervjuerna visar att aktörerna behöver tid för möten och djupare kunskap om varandra för att ett samarbete ska komma till stånd. Att bilda arbetsgrupper ger möjlighet att få kunskaper om aktörer inom andra verksamhetsområden. Samarbete kräver ett tålmodigt, respektfullt arbete.

I början handlar det om att få kunskap om vars och ens uppdrag. Initialt rör det sig mycket om att ge förankringen tid och sedan snabbt fokusera på uppdraget. När målen blir mer konkreta gäller det att renodla och avgränsa samarbetsuppdraget. Slutligen ska de olika aktörerna enas om målen och uppdraget samt hitta en bra finansiering.

Vid samarbete mellan olika aktörer är organiseringen central. Analysen visar att denna process tar tid och bygger på ett förtroende. Stor betydelse anses "pratet" ha. De olika myndighetskulturerna gör att processen anses behöva få ta tid. Lokala områden har använt olika strategier för att stödja samarbetet mellan professionella. Gemensamt har de att organisering sker tvärs över organisationsgränser med inriktning mot behov och problem. I praktiken innebär det att organiseringen skapar tillgång till resurser som är relevanta i förhållande till människors hela problem. Insatserna följs upp i förhållande till behov. I materialet framkommer att om det finns en systematik i det lokala samarbetet ger det bäst stöd för de professionella. Organiserandet skapar också förändringar mellan professionella. Dessa förändringar påverkas av människosyn och begreppsdefinitioner.

Från spontant till mer form

Det skiljer sig något mellan områdena när det gäller att stimulera ett samarbetsklimat. I de områden som organiserat sig i arbetsgrupper finns ett mera utvecklat sådant. I några fall är här syftet att skapa ett erfarenhetsutbyte och mötas över organisationsgränser. I andra fall är det att kartlägga olika grupper och i ytterligare något görs gemensamma åtgärder eller gemensam bedömning av individer. Utmärkande är Kungälv och Nacka, där aktörerna genom sitt sätt att arbeta stimulerar till att det bildas arbetsgrupper. I Kungälv har breda rådslag med de professionella skett, som underlag för prioriteringar av behov. Utifrån detta har arbetsgrupper bildats. I Nacka har behovsgrupper identifierats av ledningen. Styrgrupper har också bildats för att skapa kunskap och nätverk samt genomföra ett konkret arbete efter dessa behov. I Tierp, Mellerud och Burlöv är det behov som uppkommer som avgör huruvida en aktivitet bildas. Aktiviteterna har inte samma bredd vilket de har i Nacka och Kungälv. Däremot finns ett fördjupat samarbete i flera av aktiviteterna. Aktörerna i dessa områden har inte heller samma ambition att samlat täcka in behov i det geografiska området. I Tierp, Mellerud och Burlöv är det konkreta handlandet runt individer en drivkraft. Här önskar de professionella mer tid för ett erfarenhetsutbyte. För att stödja detta har satsning på gemensam utbildning skett.

De professionella i Nordanstig och Söderköping ser varje individ som en aktivitet. Det pågår olika projekt för att stödja dessa personer. I Nordanstig och Söderköping vill aktörerna jobba mindre probleminriktat och mer utgå från individens egna mål. I västra Göteborg kan, på grund av områdets storlek, samarbetet inte systematiseras på samma sätt i form av aktiviteter. De s.k. minirehabgrupperna som bildas på varje vårdcentral fyller dock en viktig funktion. Det gäller också arbetsmarknadsenheterna som dock lagts ned under 2001.

Flera av aktörerna har trots en nedgång fokuserat sitt arbete mot en tydligare struktur. Det har krävt procedurer. Det har också krävts handling för att bästa möjliga resultat ska nås för individerna. Där aktiviteterna stannat vid "pratet" har de ofta dött ut. Samtliga aktörer lyfter fram problemet med svårigheter att mötas över gränser utifrån kultur och traditioner. Erfarenheterna visar att samarbete enbart kan utvecklas om det finns ett intresse och då individerna hamnar i centrum, inte de professionella eller verksamheterna.

I förhållande till samarbetets djup skiljer sig områdena när det gäller att nå ett gemensamt lärande. Samtliga områden har med ett lärande men tiden har en avgörande betydelse. De områden som arbetar individinriktat har mera bråttom att se resultat.

Balans mellan nätverk och struktur

I detta kapitel har samarbetsklimatet diskuterats. Respekt för varandras kompetens och erfarenhet samt tillit och förtroende är gemensamma nämnare för att kunna samarbeta, oavsett om det sker spontant eller mer organiserat. Tiden är avgörande för om detta djup har utvecklats. I områden där samarbete pågått under lång tid har det fördjupats genom att professionella lärt känna varandra som personer och efter kompetens. Viljan både att lära och att mötas har en avgörande betydelse. En annan avgörande betydelse har de olika områdenas mentalitet.

När områdena analyseras utifrån struktur samt förekomst av organiserat och spontant samarbete har det sammantaget skett en förskjutning mot ett mer organiserat. Ett skäl som lyfts fram, framförallt från professionella, är att samarbete måste synliggöras för att acceptans ska erhållas. I intervjuerna framkommer att en struktur gör att det finns mötesplatser. Det blir också möjlighet att legitimera. Ledningen kan ge sitt stöd om det är synligt vad som sker. Samtidigt ser jag vikten av att det finns en struktur i inledningen, särskilt på ledningsnivå. Men det behövs också en möjlighet till spontana initiativ. Nätverk kan aldrig regleras, och många lyfter fram oro inför risken att nya strukturer ger nya hierarkier och organisationer. Flera framhåller behovet av stödstrukturer och arenor framför nya organisationer. En svaghet med strukturer kan vara att de inte ger utrymme för spontana initiativ. Det tar också alltid en viss tid att ställa om sig. En svaghet med enbart ett spontant arbete är att det ofta då inte finns ett tydligt stöd utan att det bygger på de professionellas godtycke och på eldsjälar. Det är också mycket sårbart. I tabell 8 presenteras de olika områdena efter om de uppfattas ha ett strukturerat arbetssätt.

Tabell 8. En översikt över de olika områden efter samarbete, samverkan och samordning.

Område	Västra Göteborg	Kungälv	Nacka	Söderköping	Nordanstig	Mellerud	Burlöv	Tierp
Analysenhet								
Tid genom	Gemensamma projekt	Gemensam utbildning	Gemensam utbildning	Utvärdering	Handledning	Gemensam utbildning	Stimulansmedel	Extra stöd genom projekt
Form	Arbetsgrupper	Arbetsgrupper	Arbetsgrupper	Spontant	Arbetsgrupp	Spontant	Spontant	Spontant (-tidigare bildades projekt)
Stimulera samarbete	Interorganisatorisk person	Interorganisatorisk personal	Interorganisatorisk personal	Interorganisatorisk personal	En av cheferna	Saknas	Chefer	Chefer
Prat och handling	Arenor	Arenor	Arenor	Informellt	Informellt	Informellt	Informellt	Informellt

Samtidigt visar intervjuerna att det behövs ett tydligare stöd från chefer och politiker. Bristande stöd utgör en av orsakerna till ett avtagande samarbetet. Områdena kan här grupperas efter struktur samt organiserat och spontant samarbete. De områden som har en struktur kan även denna gång sammanföras. Det finns här en skillnad mellan om arbetet för integrering är strukturerat, organiserat eller spontant, se figur 12. Med struktur avses att det finns gemensamma arenor för att agera. Formella beslut finns om att de ska verka över viss tid eller permanent. Begreppet organiserat innebär att söka efter former för att tydliggöra integreringsmönster. Det kan vara arbetsgrupper, mötesplatser och informella arenor. Spontan integrering betyder att den sker utifrån den enskilde aktörens godtycke. Det är framförallt på ledningsnivå som det utvecklas en struktur. Där blir också integreringen alltmer organiserad. Det är enbart Nordanstig som skiljer ut sig genom avsaknad av organiserad integrering. På politisk nivå kan områdena delas in i två grupper, de som har en struktur och de som spontant löser integreringsbehov. Ofta sker detta genom att projekt bildas där politikerna kan finnas i en styrgrupp. Det kan också vara

möten för att t.ex. diskutera samordning mellan huvudmän. Det uttrycks ett stort behov av fastare strukturer. Det operativa samarbetet har i allt större utsträckning formats mot arbetsgrupper och blir mer organiserat. Samarbetet har övergått från spontant organiserat till arbetsgrupper och från projekt till ordinarie verksamhet.

Figur 12. Struktur, organiserat och spontant.

	Struktur	Organiserat	Spontant
Ledningsnivå	Kungälv Nacka västra Göteborg	Mellerud, Tierp, Burlöv, Söderköping	Nordanstig
Politisk nivå	Kungälv, västra Göteborg, Nacka		Nordanstig, Tierp, Mellerud, Burlöv, Söderköping
Operativ nivå	Nacka, Kungälv	Burlöv, Söderköping, Nordanstig, västra Göteborg	Tierp, Mellerud

Sammanfattningsvis visar analysen att samarbete utvecklas mot mer organiserat på operativ nivå. På ledningsnivå och politisk nivå efterfrågas en tydligare struktur. I det följande kapitlet diskuteras vilka krav som ställs på samverkan på ledningsnivå.

Samverkan genom legitimitet och ledarskap

I föregående kapitel har samarbetsklimat beskrivits och en diskussion har förts med avseende på mentalitet samt behovet av arena och tid. Behovet av chefers och politikernas stöd har vid flera tillfällen lyfts fram i uppsatsen. I detta kapitel kommer betydelsen av politisk legitimitet och ledarskap att diskuteras.

Politisk legitimitet

I intervjuerna framkommer att politikerna har ett mycket litet samlat inflytande över hur resurser mobiliseras till olika behovsgrupper lokalt. Däremot finns det inflytande över resursernas fördelning inom varje organisation. Det finns ingen som kan beskriva hur resurser används samlat mellan organisationer till olika behovsgrupper. Dessutom säger de sig inte veta hur den samlade nyttan av olika organisationers resursmobilisering blir för olika behovsgrupper. Genom samarbetet förändras deras förutsättningar. Kännedom om olika behovsgrupper anses öka. De ges också ett större inflytande, ett inflytande som både eftersträvas av professionella och av cheferna själva. I en jämförelse mellan det första och det andra intervjutillfället framkommer att politikernas ambitioner mycket tydligare rört sig i riktning mot integrering. I Kungälv menar politikerna att de har ett stort inflytande över samarbetet. De har täta kontakter med chefer men anser samtidigt att det nu behövs nya tag för att komma längre i samverkan på ledningsnivå. Omorganisationer i både landstinget, försäkringskassan och arbetsmarknadsmyndigheten har påverkat. I Nacka ser politikerna sin roll mer som stödjande och stimulerande, och de har genomgående en positiv förväntan på att verksamheterna kommer att fortsätta att samarbeta. Behovet av samordnade resurser framkommer. I västra Göteborg finns en stor entusiasm för den nya politiska arena som bildats.

I dessa tre områden lyfter flera politiker fram svårigheten med att verka för ökad integrering samtidigt som många har ett ansvar för att hålla ihop sin organisations budget. Politikerna anser att kunskapen om befolkningens behov sammantaget har ökat i och med ökad integrering. Det

finns ett tydligt ifrågasättande av nationella prioriteringar. I Nordanstig anger politikerna sig ha mycket god kunskap om behov. Ett stort problem är kommunens dåliga ekonomi som för med sig ett kortsiktigt tänkande. Samtliga politiker menar att det behövs större lokala möjligheter och ett långsiktigt tänkande. I Mellerud berättar också politikerna om stora problem med ekonomin. De menar att de finns en ganska god kunskap om behov men samtidigt upplevs en otillräcklighet genom att de inte har råd att hjälpa alla. I Burlöv och Tierp finns tydliga, utarbetade lokala arenor för mycket informella kontakter mellan politiker. Söderköpings politiker är präglade av integrering i hela länet. Politikerna ser ett ökat intresse för samarbete men menar att det kräver stöd.

Politikerna säger att de är på väg att ta ett steg framåt. De ser att de har liten påverkan på organisationerna idag samt att nya arenor och ny kunskapsutveckling måste till. Idag går det bara att förändra på marginalen i myndigheterna, och det finns behov av större grepp.

Det viktigaste uppdraget som politikerna säger sig ha när de deltar i samarbetet är att stödja och stimulera chefer samt professionella till ett gemensamt arbete. Mer sällan handlar det om att diskutera behovsgrupper. Intervjuerna visar att politikerna skulle vilja ha ett större inflytande över prioriteringar mellan olika behovsgrupper. De skulle också vilja ta en större del i samarbetet. Flera politiker upplever att chefer inte sällan ser dem som ett hinder snarare än en möjlighet i samarbetet. Politikerna ser att de skulle kunna driva på ett ökat samarbete. Dessutom antyder intervjuerna behovet av en gemensam politisk styrning över huvudmän. Idag sker styrningen i ett ekonomiskt-administrativt perspektiv, ofta i syfte att minska kostnader. Det politiska perspektivet lyfts fram. En av politikerna anser:

”Det behövs också ett politiskt ansvar vid samarbete. Detta är idag inte tydligt utan i mitt område är det cheferna som driver samarbetet”.

I de områden där politikerna tar en aktiv del i samarbete skiljer sig bilden. De anser sig ha större kunskaper samt en viktig roll i att stödja och driva samarbetet.

Svårigheten att utvärdera

Politikerna ser positiva resultat av samarbetet. Flera berättar om exempel på personer som fått arbete eller blivit friska efter lång tids sjukskrivning.

Politikerna lyfter dock fram svårigheter med att utvärdera. Denna åsikt har blivit vanligare mellan intervjutillfällena. Ett stort problem som lyfts är att mätning enbart sker inomorganisatoriskt. Genom att kravet på att klara sin egen budget är tydligt sker övervältningar till andra organisationer. Denna övervältringsprocess anser sig politikerna vara en del av, då varje organisation har ansvar för att ge bästa möjliga resultat för medborgarnas skattepengar.

Politikerna efterlyser nya mätsystem som mäter resultat för individer och samhället lokalt. Varje organisation utvärderar för sig. Analysen visar att politikerna har mycket dåligt utvärderingsmaterial, men att det blir något bättre i takt med att samarbetet utvecklas. Samtidigt ökar medvetenheten om svårigheten med kvalitet och om att det behövs en gemensam kvalitetsmätning. Politikerna anser att organisatorisk kvalitet idag mäts utan helhetsperspektiv. Politikernas legitimerande roll lyfts fram:

”För att kunna legitimera samarbetet behövs politiker. Vi kan ge stöd för samarbete både mellan chefer och professionella”.

Det är en rad olika aktiviteter som politikerna innefattar i uppföljning: bland annat budgetuppföljning, bokslut, enkäter och intervjuer, kvalitets-säkring samt resultatuppföljning. Flera av politikerna menar att uppföljning ytterst handlar om att skapa information, som i sin förlängning ska användas. Syftet med informationen varierar beroende på vem som efterfrågar den. Politikerna efterfrågar mer samlad information som också bestämmer nyttan för olika behovsgrupper. Samtidigt visar analysen att politikerna idag anser sig ta en större aktiv del i utvärderingen genom att värdera nyttan av olika insatser.

Goda exempel

Den politiska legitimiteten anges tydlig framförallt i Kungälv, Nacka och västra Göteborg. Kungälv har en politisk ledningsgrupp med uppgift att både stödja det samarbete som sker och göra prioriteringar. Vid ett flertal tillfällen har rådslag med professionella, chefer och politiker genomförts i syfte att skapa underlag för kommande prioriteringar. Genom underlaget från rådslagen har både en bred folkhälsoplan samt en barn- och ungdomsplan tagits fram, som senare fastställts i de politiska församlingarna. Planerna har då genom arbetssättet varit förankrade både politiskt

samt hos chefer och professionella. Den politiska ledningsgruppens sätt att stödja samarbetet är genom att tydliggöra vikten av att samarbeta, hjälpa till vid bildandet av arbetsgrupper och att sprida goda exempel. Ledningsgruppen och verksamhetsgruppen med chefer träffas dessutom regelbundet i syfte att planera kommande insatser. Legitimiteten från cheferna ges genom den gemensamma verksamhetsgruppen som vid rådslag går ut gemensamt, och genom att cheferna sprider goda exempel inom sin organisation.

I Nacka finns det en politisk referensgrupp. Denna ger sitt stöd till samarbete. Den politiska gruppen har deltagit vid överläggningar, samråd och konferenser vid ett antal tidpunkter. Den grupp som i första hand legitimerar samarbete är den lokala samverkansgruppen som består av chefer. Cheferna har till uppgift att stimulera och initiera bildandet av arbetsgrupper. En av de viktigaste uppgifterna för arbetsgrupperna är att studera och följa goda exempel.

I västra Göteborg har en politisk grupp bildats, och hur detta arbete kommer att utveckla sig vet man ännu inte. En person har anställts där som ska arbeta med att utveckla integrering. Politikerna ser som sin uppgift att kartlägga pågående samarbete. De anser också att de har uppgiften att stimulera ett långsiktigt sådant. Ett sätt är att visa på goda exempel.

Både i Nacka, Kungälv och västra Göteborg finns en eller flera resurspersoner som arbetar direkt med att stimulera samarbetet. De har en mycket viktig legitimerande funktion. Också i Söderköping finns en sådan resurs. Resurspersonerna har uppgiften att utvärdera och följa samarbetet. Det har dock visat sig att de har en mycket viktig legitimerande roll. En av de professionella framför:

”Det är bra med samverkansledarna. De hjälper oss att puffa på samarbete regelbundet. Samarbete måste hela tiden återerövrats”

I Nordanstig och Burlöv har politikerna till en del följt samarbetet från kommunens politiker. De professionella upplever att det fått ett visst stöd av politikerna. De viktigaste för att legitimera samarbetet är dock cheferna. I Mellerud och Tierp har enbart cheferna uppgiften att stödja arbete.

Inte i något av områdena beskriver de intervjuade att politiker och chefer försöker styra hur samarbetet ska gå till. Däremot fanns det tidigt i Nacka en ambition av visa på många samarbetsaktiviteter. Där har aktörerna dock fått ta ett steg tillbaka och skyndar nu långsamt. En av cheferna berättar:

"Jag anser att det i början var viktigt att visa på många aktiviteter. Antalet kändes ibland framgångsrikt. Det var inte alltid de var förankrade. Nu skyndar vi långsamt och lär av erfarenhet".

De olika områdena har i inledningen av den empiriska genomgången beskrivits med avseende på mentalitet och inriktning. Dessa båda har en viktig legitimerande funktion. Denna funktion gör att det skiljer sig mellan hur områdena formas. Om signaler sänds, som visar att om samarbete legitimeras genom en systematiseringsmentalitet blir det också de aktiviteterna som legitimeras. Två olika professionella berättar:

"Att hela tiden lyfta frågor till en högre nivå för att de ska få erfarenhet är tröttsamt"

"De var så positivt att börja i kommunen för här lyftes verkligen mina idéer till en annan nivå"

Ett interorganisatoriskt ledarskap

Cheferna beskriver att de mer och mer tvingats till att arbeta inomorganisatoriskt. Skälen anges vara omorganisationer, sämre ekonomi och genomförande av centrala politiska beslut. Av intervjuerna framgår samtidigt att många chefer skulle ha velat verka över organisationsgränser. Det finns de som berättar att de bara ser den organisatoriska vägen för att de ska kunna ha kvar sitt jobb. Andra funderar på att sluta och en tredje grupp har valt att verka interorganisatoriskt men säger sig vara mycket ifrågasatta. Det skiljer sig också här mellan områdena. I Kungälv, Nacka och västra Göteborg, där det finns en struktur för samverkan på ledningsnivå, anser cheferna att de har en tydligare roll och att det inte går att prioritera bort samarbetet. Detta gäller också i Söderköping som har en lokal samverkansgrupp. Det har dock varit svårare där eftersom nästan samtliga chefer slutat. I de andra områdena beskriver cheferna en större lojalitetskonflikt.

För att professionella ska kunna samarbeta behövs stöd från både chefer och politiker. Lokala politikernas och chefers roller blir tydliga när det gäller att skapa goda förutsättningar för att professionella ska kunna sätta samman tjänster som riktar sig till definierade grupper. Rollerna får central betydelse vid samarbete.

”Min roll som chef måste vara att ha tillit till att min personal kan ordna bra insatser för dem som behöver detta. De kan mer än vad jag kan och de måste få frihet att agera. Jag vill lära mig av dem.”

Av intervjuerna framgår att chefens kunskap om hur verksamheter organiseras ofta är dålig. Cheferna saknar ibland förankring hos dem som gör jobbet och kan därför inte utöva ledarskap. Ett av motiven är att organisationerna inte efterfrågar ledarskap utan chefer som kan genomföra politiska mål i ett hierarkiskt organisationsperspektiv. Idag finns det många chefer som anser att de avkrävs lojalitet med sin organisations mål och regler. Innan organisatoriska beslut fattas skulle de vilja ta till sig medarbetarnas kunskap om behov och problem. Samarbete anses kräva ett underifrånperspektiv som innebär att chefer lär av sina medarbetares nya erfarenheter. I intervjuerna framkommer att det både finns chefer som stödjer ett brett samarbete och de som känner sig hotade av detta.

”Det är svårt för mig att verka för att inte ha information. Det är viktigt att jag känner till budgetens olika delar. Det känns som att jag förlorar kontrollen över det jag har ansvar för”.

Intervjuerna visar att utövande av detta ledarskap innebär just att cheferna hämtar kunskap underifrån. De professionella beskriver ett ledarskap som rollen av att vara kulturbärare av samarbete. En annan viktig del är att skapa mötesplatser och sammanföra olika professionella. Ledaren blir en sorts mäklare av samarbete. Ledarskapet inriktas mot ett förhållningssätt. I intervjuerna framkommer också behovet av att ledare har en förmåga att få ihop två olika förhållningssätt dvs. det organisatoriska och organiseringen. När samarbetet fungerar dåligt beror det ofta på att det finns ett motsatsförhållande mellan dessa ytterligheter. Ledaren behöver själv verka över organisationsgränser. Ledarna behöver alltid själv agera i samma riktning som de professionella för att samarbetet ska nå ett steg längre. I intervjuerna sammanfattas ledarskap som att leda verksamheten utifrån de behov som finns i samhället. Detta ledarskap verkar inte inom en given struktur och är inte alltid synligt. I de olika områdena framkommer behovet av att synliggöra ledarskapet. För de professionella är det avgörande att få ett synligt och accepterat stöd för sitt samarbete.

Vanligast är att projektledare för samarbetsprojekt eller olika personer med uppdrag att stimulera samarbete över gränser blir interorganisato-

riska ledare. Analysen visar också att det ofta blir ett avstånd mellan de interorganisatoriska ledarna och cheferna när ledarskapet inte är synligt. Allt fler chefer utvecklar ett interorganisatoriskt ledarskap, men de hamnar då ofta i en dubbel lojalitet. Cheferna beskriver att mycket tid läggs ner inom organisationerna för att motivera, engagera och entusiasmera medarbetare till samarbete. Samtidigt belönas cheferna sällan av sina organisationer för denna tid utan de belönas för att de följer regler, styr och kontrollerar samt för den interna kvalitetskontrollen.

Analysen visar att om ledaren vill bli respekterad går det inte att sända ut dubbla signaler. Det lokala ansvaret efterfrågas, liksom kontinuitet. Ärlighet och rakheter efterlyses, såväl som förmåga att kunna föra en dialog. Analysen visar också att de som anser att de utövar ett interorganisatoriskt ledarskap känner sig bevakade för att de inte använder vedertagna styrmetoder. De anser att de har brist på stöd från sina organisationer och att deras ledarskap inte är formellt erkänt. En viktig orsak anses vara att deras arbete skapar oklara ansvarsgränser enligt traditionellt synsätt. De ser sig också ha en förmåga att lyfta personal så att de känner att de gör ett bra jobb. De försöker bygga nya organiseringsmönster.

Chefers dubbla roll

I intervjuerna lyfts vikten av legitimitet för integrering fram. Cheferna beskrivs som nyckelpersoner. De har en mycket viktig roll i att synliggöra det som sker och hitta olika sätt att skapa incitament för integrering. Om de anser integreringssidan vara betydelsefull och tillsammans med andra myndigheters chefer visar att integrering är viktigt förefaller de få avgörande betydelse för de professionellas handlingsutrymme. Chefernas signaler uppfattas av de professionella som mycket väsentliga för ett aktivt samarbete.

De professionella menar att det är svårt att vara långsiktigt aktiv i samarbetet för den som inte har sin chefs medgivande. Mest problematiska anses de chefer vara som använder samarbete som ett honnörsord men som inte själva handlar därefter. För att de professionella ska känna sig övertygade om chefernas ambitioner, menar de att cheferna själva måste vara aktiva i samverkan.

Analysen visar också att de professionella har dålig kunskap om vad cheferna gör. De vet inte vilka frågor som diskuteras i de lokala samverkansgrupperna, som finns i de flesta områden. Åsikten hos de flesta

professionella är att cheferna informerar varandra om vad de gör och bevakar sin organisation. Det finns flera undantag, vilket är tydligast där andra arenor för samarbete finns och där också chefer närvarar.

Cheferna själva anser ofta att det är svårt att samverka. De hamnar i en dubbel lojalitetskonflikt mellan den egna organisationens mål och uppdrag samt målet att uppnå en helhetssyn på individers behov. Cheferna talar om den egna organisationens mål relaterat till individers och grupperns behov samt hävdar att dessa inte alltid är förenliga. De framhåller konflikten mellan den egna organisationens kostnader och de samlade offentliga kostnaderna. Flera av dem beskriver behovet av en gemensam budget.

I intervjuerna framkommer att både chefer, politiker och professionella anser att organisationerna påverkas vid integrering. Det ställs krav på att verka över organisationsgränser och att finna acceptabla mätsystem för att kunna värdera insatserna. Analysen pekar på att ansvaret mot medborgarna blir tydligt. Samtidigt anser chefer och professionella att samarbete tar tid, vilket kräver tydligare verksamhetsbeskrivningar. Samarbete fordrar också att aktörerna följer upp gemensamt, och då behövs nya mätsystem. Nuvarande belöningsystem anses premiera mätbar produktivitet och skapa incitament för att klara myndigheternas egna begränsade ansvarsområden. Ett brett åtagande över myndighetsgränser belönas sällan. De olika myndigheternas strukturer såsom delegation, administrativa system och organisationsstruktur hindrar i flera fall samverkan på ledningsnivå. Dessutom är det inomorganisatorisk produktivitet och kvantiteter, såsom antal ärenden och antal patienter, som belönas.

Cheferna anser att det saknas incitament för att en organisation ska satsa resurser som gör att en annan minskar sina kostnader. Behovet av nya styrformer eftersträvas. I intervjuerna framkommer behovet att verka långsiktigt. Ekonomin är avgörande för om samarbete ska belönas. I enkäten framkommer att samarbete tar tid och att det behövs verksamhetsbeskrivningar. Hierarkier försvagas och nya mätsystem behövs.

Gamla mönster starka

I detta kapitel har vikten av samverkan genom legitimitet och ledarskap diskuterats. När organisationerna delas in i tre domäner; den politiska, den professionella och den administrativa, framkommer ett stort problem: att politiker agerar både i den administrativa och i den politiska domänen

samt att chefer agerar både i den administrativa och i en professionella domänen. Dessa domäner har motstridiga intressen. Den administrativa domänen hamnar ofta på kollision med ett aktivt samarbete. Av analysen framkommer t.ex. att professionella ofta uppfattar politiker som styrande i ett administrativt perspektiv medan samarbete förutsätter politiker som är styrande i ett politiskt perspektiv.

I områdena uppfattas cheferna ha dubbla roller. De verkar precis som politikerna inom den administrativa domänen, men nästan samtliga har sedan tidigare en professionell roll i organisationen. Chefernas båda roller synliggörs vid samarbete. Vid ett interorganisatoriskt ledarskap tydliggörs den professionella rollen i relation till andra professioner. Analysen visar att gamla mönster har en mycket konserverande kraft. I tabell 9 återges politikernas och chefernas stödjande roll för samarbete.

Tabell 9. En översikt över synen på stöd från politiker och chefer i de åtta områdena.

Område Analysenhet	Västra Göte- borg	Kung- älv	Nacka	Söder- köping	Nord- anstig	Melle- rud	Burlöv	Tierp
Politikerna	Stimu- lerande roll	Stimu- lerande och sty- rande roll	Stimu- lerande roll	Finns en önskan till akti- vit	Dålig eko- nomi gör att integre- ring inte priorite- ras	Dålig eko- nomi gör att integre- ring inte priorite- ras	Informella möte mellan politiker	Informella möten mellan politiker
Gemensamt ledarskap	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja	Ja
Stöd för samar- bete	Splitt- rad bild	Starkt stöd	Stöd hos vissa myndig- heter	Stöd hos vissa myndig- heter	Stöd hos vissa myndig- heter	Inget stöd	Splitt- rad bild	Splittrad bild

Framförallt i de områden som har ett strukturerat arbetssätt, i västra Göteborg, Kungälv och Nacka, har politikerna en stimulerande roll för samarbete. De agerar då utifrån den politiska domänen. Svårare förefaller det vara för de områden som har dålig ekonomi. Här prioriteras den administrativa domänen för att få ordning på ekonomin. Gemensamt ledarskap, i så måtto att cheferna vid ett flertal tillfällen förmedlar och agerar gemensamt mot verksamheterna, finns i några av områdena: såsom Kungälv, Burlöv och Tierp. Det är en mycket splittrad bild hos de professionella när det gäller hur de upplever stödet för samarbetet.

Samordning kräver resurser och politik

I föregående kapitel har samverkan diskuterats utifrån legitimitet och ledarskap. Det har framkommit att samarbetet inte ges tillräckligt stöd. I detta kapitel kommer jag att utveckla och diskutera vilket stöd som krävs. Särskilt lyfts frågorna om gemensam politisk styrning och gemensamma resurser fram.

Gemensam politisk styrning

Politikerna har gemensamt att de vill skapa politik i det lokala välfärds-systemet. Gemensamt är också att de ser behovet av att samla resurserna över organisationsgränser för viktiga grupper i samhället. De lokala politikerna inom kommun, landsting och försäkringskassa vill ha ett ökat inflytande över förändringar utifrån kunskapen lokalt. Inflytande över den lokala politiken har framförallt kommunpolitiker och landstingspolitiker. Arbetsförmedlingen saknar dock lokala politiker. Visserligen finns det arbetsmarknadsnämnder, men där ingår kommunens politiker tillsammans med andra lokala parter såsom arbetsgivare, fackliga organisationer m.fl. Försäkringskassans politiker finns både i socialförsäkringsnämnder, som beslutar i försäkringsärenden på individnivå, och i styrelsen, som bereder och beslutar i den regionala försäkringskassan. Beslutsfattandet är dock starkt begränsat enligt lag. I analysen framkommer att det i ett lokalt medborgarperspektiv, med syftet att öka den enskilda medborgarens egenkraft, anses finnas ett starkt begränsat, demokratiskt handlingsutrymme.

En viktig uppgift för politikerna anses vara att hantera konflikter i samhället och genom politiska organ finna acceptabla kompromisser mellan olika intressen. Politikernas prioriteringar uppfattas vara en viktig del. Många konflikter som uppstår vid integrering hanteras och löses lokalt. När lokala behov kräver lösningar uppstår problem för de aktörer som styrs genom detaljerad lagstiftning och central praxis. Vikten av att ha gemensamma, konkreta mål framkommer. En av cheferna uttrycker det enligt följande:

"Jag skulle önska att jag hade gemensamma tydliga mål att arbeta efter. Som det ser ut idag har alla myndigheter olika mål och intressen och de är inte förenliga."

I analysen framkommer nödvändigheten av en lokal arena för gemensamma prioriteringar mellan behov. En av cheferna hävdar:

"Det måste finnas gemensamma politiska prioriteringar annars kommer samarbetet att fallera på sikt."

Resursmobilisering sker traditionellt genom budget, verksamhetsplan och mål i varje organisation. Politikerna vill driva kravet på gemensamma resurser till de särskilt utsatta. Ekonomin framträder som ett klart hinder för samarbete.

I intervjuerna framkommer att andra än politikerna gör prioriteringar. Ofta är det chefer eller professionella. Den politiska processen sker i varje organisation för sig, där resurser till olika verksamheter prioriteras. Politisk närvaro vid gemensam prioritering av olika behovsgrupper sker enbart i de områden där det finns en politisk ledningsgrupp. En ambition med samarbete är att prioritera de behovsgrupper som behöver särskilt stöd. En av politikerna berättar om sin påverkansmöjlighet:

"Idag har jag som politiker inte någon större påverkansmöjlighet. Det är chefer som lämnar underlag för verksamheterna som jag bara kan korrigera i marginalen. Genom samarbete lyfts min roll och jag efterfrågas för att göra prioriteringar mellan behov."

Intervjuerna visar att samarbete tydliggör det politiska ansvaret. Däremot anser varken politiker eller anställda att den politiska styrningen av verksamheten förändrats vid integrering. Ett tydligt skäl till detta är att de flesta politiker menar sig styra inomorganisatoriskt och inte interorganisatoriskt som resultatet blir vid integrering. Ett annat skäl är att formerna för politisk påverkan förändras vid integrering. Styrning associeras enligt intervjuerna av de flesta med hierarkisk styrning. Denna anses inte öka vid integrering. Den traditionella organisatoriska styrningen påverkas dock och blir otydligare. Politikerna som intervjuats ansåg 1999 att den politiska styrningen skulle öka vid integrering, men så har dock inte blivit fallet. Politikerrollen förändras dock och blir tydligare i att legitimera samarbete.

Politikernas beskriver i intervjuerna sin roll som att identifiera behoven av resurser i samhället och att prioritera därefter. Ett tydligt problem är att denna prioritering sker på olika demokratiska nivåer. Det finns ingen samlad syn, vilket gör att politikområdena socialtjänst, arbetsmarknad och socialförsäkring inte överlappar varandra lokalt. I samtliga av de områden som ingår i denna uppsats framkommer bristande samordning som ett tydligt problem. Ofta handlar det om samordning av ekonomiska och kvantitativa mål. Lokala chefer hanterar denna brist på logik genom att göra omprioriteringar. Det är vanligen den ansträngda ekonomin hos myndigheterna som avgör hur samarbete utvecklas.

”Det finns en stor rädsla för övervältring mellan myndigheter. Samtliga myndigheter har en dålig ekonomi och därför försöker man övervältra kostnader på andra”.

En komplikation är att andra beslutsfattare inte är tillräckligt insatta i hur samarbetet sker. Det kan få till följd att felaktiga beslut fattas om inriktning på samarbetet. Till viss del beror det på att integrering inte har förankrats samt att verksamheten inte har beskrivits för alla chefer och politiker. Men det har också att göra med chefer och politiker som har bristande möjligheter att sätta sig in i arbetet samt vars engagemang blir mer ord än konkret handling.

Det skiljer sig mellan områdena när det gäller förankringen både hos chefer och hos politiker. I de områden där det finns en arena och en struktur för samarbete är förankringen större. Det förutsätter dock en kontinuitet när det gäller personer som är aktiva i någon form. I Kungälv har politikerna och processledarna för Falk-projektet stått för kontinuitet. Många chefer har bytts ut men det har inte varit lika sårbart som i de andra områdena. I Nacka, där det också finns en politisk grupp, har detta dock inte haft samma påverkan på kontinuiteten. Å andra sidan är den politiska gruppen i Nacka inte i samma utsträckning beslutande utan mer rådgivande. Också i Nacka finns en samordnare. I de andra områdena har chefsbyten visat sig få stort genomslag på verksamheternas samarbete. Den politiska förankringen har haft avgörande betydelse när det gäller att starta och driva integrering. En kontinuitet på chefsnivå kan enbart till viss del ersätta politikernas medverkan. Många chefer lämnar dock till professionella att ta avgörande beslut om prioriteringar. Dessa prioriteringar anses få konsekvenser för politikens innehåll lokalt.

I de flesta områden är politikerna osynliga i samarbetet. De finns med i arbetsförmedlingsnämnder, lokala grupper mellan kommun och lands-

ting samt folkhälsoråd. Kontakten mellan dessa och den lokala samverkansgruppen beskrivs som i det närmaste obefintlig. De professionella uppfattar inte politikerna som aktiva i samordningen mellan olika myndigheter. De efterlyser de förtroendevaldas legitimitet, vilket också cheferna gör. Både professionella och chefer har mycket svårt att beskriva vad politikerna gör. De ser dem som ansvariga för budget och prioriteringar men tror inte att de är särskilt angelägna om att samordna sina olika organisationer. Politikerna uppfattas som mycket sektorinriktade. Det finns dessutom en negativ inställning till politikernas detaljstyrning. Istället anser de professionella och cheferna att politikerna behövs för att samordna politikens sakområden lokalt. Intervjuerna visar att politikerna också har en uppgift som innebär att ge förutsättningar för gemensam styrning samt legitimitet för samverkan. Den uppgift som politikerna själva ser som sin primära är att identifiera behov utifrån ett helhetstänkande.

Flera politiker som intervjuats vill förändra det politiska arbetet. De anser sig idag arbeta alltför sektoriellt och i alltför hög grad vara en del av de olika verksamheterna.

Gemensamma resurser

Gemensamma resurser, struktur och politisk styrning förefaller vara viktigt för att åstadkomma samordning mellan organisationer. Det är uppenbart att bristande struktur och systematik är ett tydligt samarbetshinder. I analysen av de åtta områdena framkommer att aktörerna inte kommer längre i sin integrering utan en stödstruktur.

Många olika former av samarbete prövas, som på skilda sätt är anpassade till lokala förhållanden. Ett stort problem är att dessa former "lever farligt". De läggs ner eller någon part drar sig ur efter något eller några år. Även om aktörerna arbetar långsiktigt är aktiviteten ofta begränsad i tiden. Det är inte ovanligt med ingående diskussioner om aktivitetens finansiering, vilket anses bero på att aktiviteterna inte tydligt ingår i huvudmännens ansvarsområden. Trots många framgångsrika exempel har aktiviteterna ofta ingen långsiktig överlevnad.

För att aktörer på lokal nivå bättre ska kunna samordna sina resurser för de mest utsatta behövs en legitimitet från centrala aktörer. Ambitionen hos centrala beslutsfattare har varit att fokusera på kärnverksamheten. Sannantaget har det inneburit att handlingsutrymmet i gråzonen mel-

lan verksamheter har begränsats. Vid samarbete ifrågasätts denna begränsning och flera insatser sker i syfte att öka handlingsutrymmet. De lokala aktörerna efterfrågar möjligheter att efter lokala förutsättningar och behov kunna besluta om i vilka former samarbetet ska ske. En möjlighet till gemensam finansiering anses behövas. Lösningarna kan dock se mycket olika ut. Ett systematiskt samarbete förefaller ge en långsiktig bärkraft. Tillfälliga projekt och ett mer spontant samarbete kan ge ett visst värde för individen, men innehåller alltför många inslag av godtycklighet. Analysen visar att samarbetet inte är lika sårbart när det finns en styrning på chefs- och politikernivå. Samtidigt påvisas att de som har ett väl fungerande samarbete, ett klimat för detta och en gemensam styrning har svårt att komma vidare utan gemensamt ansvar och gemensamma resurser.

Samordningen av personella och ekonomiska resurser kan ske på många olika sätt. Det är väsentligt att tydliggöra vilka aktörer som ska ingå i samordningen. Det måste ske långsiktigt genom fleråriga överenskommelser, så att en part inte bara kan dra sig ur en aktivitet. I analysen framkommer att det är långt ifrån alla lokala områden som tar ett helhetsgrepp om arbetet med de särskilt utsatta. Samarbetsaktiviteter utgör ofta spridda öar utan samlad systematik och långsiktighet. Under senare år har emellertid ett mer systematiskt arbete börjat utvecklas. Detta är dock mycket sårbart eftersom det ofta bygger på enskilda chefers och professionellas personliga engagemang.

Både struktur och nätverk

I detta kapitel har samordning av resurser och politik vid integrering diskuterats. I analysen framkommer att det är väsentligt att det finns en politisk ledningsfunktion för samarbetet. Ansvar för samarbete berör flera politikområden: arbetsmarknad, socialtjänst, hälso- och sjukvård samt socialförsäkring. Det kräver en gemensam, lokal politisk styrning. En sådan ger legitimitet och tyngd, samtidigt som politikerna utgör en viktig länk till övriga politiska organ. Arbetsmarknadsverket saknar dock lokala politiker, och försäkringskassans politiker i socialförsäkringsnämnderna har inte något verksamhetsansvar. Områdenas aktörer lyfter fram behovet av lokala politiker inom dessa myndigheter. Politisk styrning inom de statliga organen innebär då att verka inom en given ram samt prioritera

resurser kring behovsgrupper och lokala verksamheter. När det gäller politisk styrning i kommuner och landsting sker den inom ramen för det kommunala självstyret.

I intervjuerna påvisas att prioriteringar av behovsgrupper utgör ett viktigt politiskt ställningstagande. De lokala cheferna har också en naturlig och viktig ledningsfunktion. De särskilt utsatta kan hamna i ett system där det är svårt att veta vilka politiska organ som har ansvar för vilka frågor. Politiska beslut som fattas på en nivå får konsekvenser för beslut på en annan nivå. Dessutom finns i det politiska systemet samma problem som i verksamheterna, nämligen att erfarenhetskunskapen hos professionella lokalt inte tas tillvara som underlag för politiska ställningstaganden.

Integreringstankarna bygger på idéer om organisering och på att utveckla horisontell kommunikation, medan organisationerna är uppbyggda på vertikal kommunikation samt på ett tydliggörande av ansvar och befogenheter med en struktur efter hierarkiska principer. I analysen framkommer behovet av en struktur för integrering. De som har en struktur hamnar också i ett behov av att tydliggöra ansvar och gränser. Det kan skapa en hierarki med t.ex. ledningsgrupp, verksamhetsgrupp och arbetsgrupper. Det utvecklas då en fastare struktur inom strukturen. När så har skett är inte längre integrering ett informellt samarbete. En viktig frågeställning som väcks är hur den kontinuerliga organiseringen med samarbetets djup, klimat och samsyn kan ske som en process. Det kan finnas en risk att man låser fast sig i nya strukturer och nya gränser. Så länge det inte byggs nya organisationer pågår det en process mellan behovet av struktur och nätverk. Samarbetet erövrar ständigt. Aktuella grupper i behov av samarbete förändras ständigt. Ledarskapet har betydelse för att åstadkomma integrering.

Vid integrering skapas ett interorganisatoriskt arrangemang som ska väga in de olika organisationernas intressen. Genom nätverksliknande former i en fastare struktur i form av pengar och politik övergår integrering i en annan fas. En interorganisatorisk struktur skapas för ett samlat ansvar över verksamheter. I analysen framkommer att fyra av områdena eftersträvar en struktur; i västra Göteborg, Kungälv, Nacka och Burlöv, se tabell 10. Här finns också ett stöd för gemensamma resurser. I dessa områden anser man också att det behövs gemensam politik styrning. I Nacka avviker genom att politikerna menar att styrningen av samarbetet måste ske genom chefer. I de flesta områden anses att det behövs både struktur och process. Söderköping, Nordanstig och Mellerud ser inte i samma utsträckning behovet av struktur.

Tabell 10. En översikt över de olika områdena när det gäller ambition med struktur.

Om- råde Analy- senhet	Västra Göte- borg	Kung- älv	Nacka	Söder- köping	Nord- anstig	Melle- rud	Burlöv	Tierp
Ambi- tion med struktur	Struk- tur och process	Struk- tur och process	Struk- tur och process	Process	Process	Process	Struk- tur och process	Struktur och pro- cess
Gemen- sam styrning	Ja	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja	Ja
Gemen- samma resurser	Stöd	Starkt stöd	Stöd	Stöd hos vissa myndig- heter	Stöd hos vissa myndig- heter	Inget stöd	Stöd	Splittrad bild

Påverkan sker genom både genom styrning och genom att utöva inflytan-
de i form av dialog. I detta kapitel har behovet av både nätverk och struk-
tur lyfts fram. De två logikerna organisering och organisation eftersträvas
båda vid integrering.

I den empiriska redovisningen av åtta områden med integrering på-
visas att samverkan genom ledarskap och legitimitet samt samordning
av resurser och politik påverkar samarbete mellan professionella. Detta
samarbete har både ett djup och en omfattning. Det behövs också ett sam-
arbetsklimat med arenor och tid. I de kommande kapitlen kommer jag att
återknyta till den inledande teoretiska referensramen.

Att forma välfärden

I denna uppsats har åtta områden redovisats med avseende på samarbete på operativ nivå, samverkan på ledningsnivå och samordning på policy-nivå. Uppläggningsen i försöken skiljer sig mycket åt beroende på vilken inriktning som finns på integrering. Detta påverkas i stor utsträckning av vilken mentalitet området har. I detta kapitel analyseras det empiriska materialet utifrån den inledande teoretiska referensramen. För att undersöka vad politiker, professionella och chefer säger sig göra samt deras överväganden har fyra funktioner använts: behovsdefiniering, behovsprioritering, resursmobilisering (genomförande) samt uppföljning och utvärdering. I kapitlet diskuteras de fyra funktionerna med avseende på de tre idélogikerna organisation, organisering och institution. Funktionerna återges också i de tre domänerna politik, administration och profession. Kapitlet avslutas med en diskussion om hur inflytande utövas.

Att förena organisation, organisering och institution

Vid integrering är inte avsikten att ta bort den befintliga strukturen, utan att bygga nätverk samtidigt. Vid integrering sker organisering mellan aktörer, men de lokala organisationerna - kommunen, landstinget, försäkringskassan och arbetsförmedlingen - finns fortfarande kvar som huvudorganisationer. Även de befintliga institutionerna verkar parallellt med integreringssträvandena. De bygger på vertikal, nationell styrning. De lokala, vertikala kommunikation utgår från det som sker inom varje organisation. Inom organisationerna tydliggörs ansvar och befogenheter samt organisatoriska gränser. Den nationella centrala styrningen utgår från regelverket. Den lokala horisontella kommunikationen utgår från att interorganisatoriskt organisera insatser efter behov. I det följande kommer jag att diskutera förhållandet mellan dessa idélogiker. Jag är särskilt intresserad av om de är uteslutande, vilket innebär att om en logik ökar så minskar den andra, eller om de är expanderande, vilket innebär att om en logik ökar så ökar också den andra. Underlaget till detta hämtar jag dels från mitt empiriska material, dels från en beskrivning av de fyra organisationernas historia.

I figur 13 återges en översikt över myndigheterna utifrån de tre idélogikerna: lokal organisering, den lokala organisationen samt centrala sektorsregler.

Figur 13. De fyra myndigheterna i olika idélogiker.

	Lokal Organisering	Lokal organisation	Centrala sektorsregler
Socialförsäkring	Den försäkrade, balans mellan ersättningsbehov och ekonomi	Regionalt Legal byråkratisk	Detaljreglering via lag
Socialtjänst	Klienten, prioritering av de särskilt utsatta grupper	Kommunalt Politiskt	Ramlag Domstolar
Sjukvård	Patienten, specialisering efter sjukdomsbehov	Regionalt Professionellt	Ramlag Legitimation
Arbetsmarknadsmyndighet	Den sökande; att finna, få och behålla ett arbete	Regionalt/lokalt Korporativistiskt	Förordningar och detaljreglering myndighetsregelverk

Inom socialförsäkringen finns traditionen att arbeta med de försäkrade. Där är hela tiden en balansgång mellan att prioritera bland olika ersättningsbehov och mellan de ekonomiska restriktionerna (Lindqvist 1990). Försäkringskassans lokala organisation finns på regional nivå. Det finns sedan lokalkontor, dock inte geografiskt i varje kommun. Den lokala organiseringen sker i individärenden, vilket kräver unika bedömningar (Lindqvist 1990). Samtidigt är den centrala detaljstyrningen mycket tydlig. Förutom lagreglering finns ett särskilt klassificeringssystem för att sortera samt registrera olika mål och ärenden inom socialförsäkringen, som ett stöd för att lättare kunna avgöra komplicerade fall (Lindqvist 1990). Socialtjänsten arbetar med behandling i ett klientperspektiv men granskar i allt större utsträckning förhållanden i samhället (Morén 1996). Socialtjänstens organisation bygger på politisk styrning. Organisationen styrs via socialtjänstlagen som är en ramlag samt via domstolarna genom besvärprövning och ändring av beslut. Socialtjänsten arbetar med

de särskilt utsatta och benämner sin grupp klienter. Det finns ökade inslag av professionalism i socialtjänsten. Sjukvården är specialiserad efter skilda sjukdomsbehov och benämner den grupp de organiserar sig kring patienter. En viss standardisering finns inom olika yrkesgrupper. Enligt traditionen remitterar de ärenden till varandra. Sjukvården styrs politiskt och regionalt via landstingen men med stark professionalitet (Nilsson 1999). Centralt styrs verksamheten både genom legitimation samt genom hälso- och sjukvårdslagen, som är en ramlag (Rothstein 1991). Arbetsmarknadsmyndigheten möter den som söker arbete, och dess primära uppgift är att stödja individen, så att han eller hon kan finna, få, och behålla ett arbete (AMS 1998). Organisationen byggs lokalt med länsarbetsnämnder och lokala arbetsförmedlingar. Verksamheten är reglerad via Arbetsmarknadsverket och de förordningar som styr verksamheten (Rothstein 1991). Det finns ett koporativistisk inslag genom samverkan med arbetsmarknadens parter.

Integrering bygger på principen att myndigheterna både ska verka i idélogiken organisering, samtidigt som de även fortsättningsvis ska omfattas av de krav som råder inom respektive organisation och institution. Sammantaget ger denna studie indikatorer på att integrering påverkar organisationernas traditionella sätt att organisera sig inom sin organisation. Det framkommer bland annat genom att ett nytt språkbruk används. Det förefaller som om detta introduceras vid integrering för att man ska hitta nya symboler att tala kring. Begreppet behovsgrupper används t.ex. istället för målgrupper. När individerna grupperas i olika behovsgrupper sker det utifrån deras behov och inte utifrån myndigheternas ansvar. För att kunna mötas i detta perspektiv förefaller nya arenor utvecklas. Arenor blir ett nytt begrepp istället för organisation. Det talas om dialog, nätverk och traditioner istället för kommunikation, arbetsgrupper och regler. Språkbruk, regler och synsätt växer fram utifrån ett individperspektiv.

Organisering är inte förbehållet integrering mellan myndigheter utan sker också inom varje myndighet. Från det empiriska materialet växer en "ny" dimension på organisering fram vilket innebär att det sker utifrån behov. De olika myndigheterna verkar i varandras sfärer. Dessa sfärer tydliggör ansvar genom att använda ord som den försäkrade, klienten, patienten och den sökande. Det utvecklas ett lärande mellan de olika sfärerna men framförallt ett gemensamt mindre beprövat sätt att möta individerna som behöver samhällets stöd. I intervjuerna framkommer t.ex. behovet av att individen själv äger sin egen process och att de profes-

sionella i mindre utsträckning talar om för individen vad som är rätt för denne. I det empiriska materialet framkommer ord som har gemensamt att ofta "sam" används. Dessa ord markerar horisontellt agerande och en parallellitet. Men det finns också ett djup i orden. Djupet kan beskrivas som expanderande, där ett gemensamt lärande sker och där aktörerna kan vinna i makt. Genom att man lär av varandra och lär nytt antyder det empiriska materialet ett expanderande moment. Flera forskare talar om expanderande relationer bl.a. Bengt Starrin:

"Det är viktigt att frigöra mänskliga resurser. Makt uppfattas som något expanderande. Horisontella relationer mellan människor måste betonas. Lösningen på problem kan återfinnas bland många till synes motsatta alternativ, och parterna kan båda vinna i makt. I den traditionella tankemodellen uppfattas däremot makt som ett nollsummespel, dvs. att någon förlorar när den andre vinner" (Bengt Starrin i Forsberg & Starrin 1997).

De fyra grundläggande funktionerna som denna uppsats inriktas mot såsom behovsidentifiering, behovsprioritering, resursmobilisering och uppföljning/utvärdering kommer i det följande att användas för att analysera relationerna mellan organisering, organisation och institution.

Lokal organisation och organisering

Avsikten i integrationsförsöken är att verka både i lokala, horisontella nätverk och lokala, vertikala hierarkier. När det gäller identifiering av behov och problem samt kunskapsbyggnad förefaller det skilja sig mellan den vertikala organisationslogiken²⁴ och den horisontella organiseringslogiken. Det finns en skillnad i kunskapsinhämtning. Många beskrivningar från det empiriska materialet visar hur tidigare beprövad erfarenhet styr agerandet. Vid integrering ifrågasätts att individer skickas runt mellan myndigheter där ingen kan se deras totala behov. Det gör att en viktig källa för att hämta kunskap är sökande efter ny kunskap via aktuell behovsbild. I det empiriska materialet finns flera berättelser om hur färdiga lösningar för att stödja individerna ifrågasätts. I organisationslogiken är kunskapsinflödet starkt begränsat till det som är relevant för kommunen, landstinget, försäkringskassan, sjukvården eller arbetsmarknadsmyndig-

²⁴ Jag avser fortfarande med logik den idélogik som präglar arbetssättet, men benämner det fortsättningsvis enbart logik

heten var för sig. I organiseringslogiken breddas detta kunskapsinflöde mot behovsgrupper där det samlade behovet hos gruppen är i centrum oavsett organisatoriskt ansvar. Det blir också mer synligt att flera aktörer medverkar i detta kunskapsinflöde. I organisationslogiken är hierarkier en hjälp för att "sila" information. Ett inflöde av kunskap hanteras av få aktörer och jämförs med tidigare kunskap och beprövad erfarenhet, innan det slutligen utgör ett underlag för beslut. I organiseringslogiken förefaller däremot dialogen om behov vara en hjälp för att "sila" information. Ett inflöde av kunskap hanteras genom att aktörerna breddar perspektiv och lär av andra, också från andra organisationer. Beprövad erfarenhet ifrågasätts ibland. Fokus i den perceptiva selektionen blir för organisationslogiken, "vad kan vi göra", medan det i organiseringslogiken handlar om "hur ser det ut?" Det finns många beskrivningar från det empiriska materialet där organisering har lett till att gamla föreställningar om behovsgrupper inte visat sig stämma. Det empiriska materialet visar då ett stort behov hos dem som samarbetar av att förändra också traditionella insatser.

Det empiriska materialet som avser behovsprioritering, innefattande vilka behov som ska tillgodoses och hur mål formuleras, indikerar också skillnader mellan de båda logikerna. I organisationslogiken berättas om en tydlig fokus på resurser, och att prioritering sker i förhållande till verksamheter. Fokus i organiseringslogiken förefaller istället vara prioriteringen mellan grupper i samhället över organisations-/sektorsgränser. Skillnaden beskrivs som mycket påtaglig när dessa idélogiker möts genom att den sektorsövergripande prioriteringen inte alltid är i överensstämmelse med den organisatoriskt sektorsvisa. De behovsgrupper som prioriteras i ett integreringsperspektiv, såsom människor med sammansatta behov som riskerar att hamna i en rundgång, är inte alltid desamma som prioriteras i ett organisatoriskt perspektiv. Av det empiriska materialet framgår att organisatoriskt prioriteras verksamheter såsom rehabilitering, aktivitetsgaranti, primärvård. I dessa verksamheter lyfts inte alltid prioriterade grupper fram. Dessutom överensstämmer inte alltid de olika organisationernas prioriteringar. Ofta berättar de professionella om att de samarbetar kring grupper som inte är "högprioriterade" inom den organisation där de är anställda.

Resursmobiliseringens genomförande blir följaktligen också olika eftersom den ofta bygger på gjorda prioriteringar. Den organisatoriska resursmobiliseringen beskrivs av de intervjuade i termer av att beslut fattas medan en bild växer fram av att resursmobiliseringen vid organisering

snarare innebär att missionera och stödja lokala initiativ. I det empiriska materialet betonas ingående beskrivningar i organisatoriska termer av uppföljning av beslut i form av mål, prestationer, resurser och kvalitetsmått. I organiseringslogiken framkommer behov av former för att utvärdera. I det empiriska materialet påvisas ett sökande efter att kunna värdera insatser mot definierade behov. Det är dock svårt att visa på sådana exempel

En bild växer fram av att de fyra funktionerna skiljer sig åt i de två logikerna organisation och organisering. Framförallt förefaller det handla om kunskapsinhämtning, vilket påverkar både prioritering, resursmobilisering och uppföljning/utvärdering. Kunskapsinhämtningen blir bredare vid organisering.

Ett behov lyfts fram i integreringsförsöken av att tydliggöra organisationssträvandena med en struktur. Det empiriska materialet visar på att de arenor som finns behöver en tydligare legitimitet genom gemensamma resurser och gemensam politisk styrning. Samtidigt framkommer en viss osäkerhet och en oro över att nya strukturer utmynnar i nya organisationer. En iakttagelse är att integrationsförsöken strävar mot ett slags "idealt jämviktsläge" mellan nätverk och struktur. Nätverk anses för godtyckligt och strukturer uppfattas som för fasta former. De områden som hittat en jämvikt förefaller hamna i en expansion i utvecklade nätverk men också i utvecklade strukturer. Exempelvis får nätverken mer stöd för att utveckla dialogen samtidigt som ett utvecklingsarbete sker mot mer sofistikerade mätsystem.

Strukturer med gemensamma resurser skulle kunna beskrivas i riktning mot organisationslogiken. De förutsätter en tydlighet i befogenheter och ansvar, styrning, budget samt uppföljning mot budget. Vid ansvar väcks snart frågan om gränser och styrning. I det empiriska materialet framkommer att de nya strukturerna ska verka parallellt med att befintliga organisationer finns kvar. Nya gränssnitt skapas utifrån dessa horisontella strukturer.

En intressant frågeställning blir om de traditionella organisationerna förminskas eller expanderar vid ökad struktur på integreringen. Organiseringen beskrivs som tidigare nämnts som expanderande mellan olika samarbetande aktörer. Det förefaller som att varje organisations unika beskaffenhet tydliggörs vid integrering. Det framkommer också att det sker en ökad förståelse och ett lärande mellan de olika organisationerna. Det gör att de traditionella organisationerna kan påverkas och utvecklas. Den jämvikt som eftersträvas mellan nätverk och struktur skulle kunna

beskrivas som en jämvikt mellan organiseringslogiken och organisationslogiken. Vad som inte framkommer tydligt är om organiseringssträvandena som resulterat i en ny struktur också påverkar de traditionella strukturerna. Den intressanta frågan blir om de nya strukturerna ger de traditionella organisationerna mindre inflytande. I studien framkommer bilden av att det är troligare att de traditionella organisationerna också expanderar genom ett ömsesidigt lärande i en ny struktur.

Den lokala organisationen möter förutom den lokala organisationens logik också de nationella institutionernas logik. De senare kan beskrivas i form av institutionellt handlingsutrymme (Berglind 1995).

Nationella institutioner med formella regler

Det institutionella handlingsutrymmet utgörs av nationella sektorsregler i ett myndighetsperspektiv, något som varierar mellan de olika organisationerna. Försäkringskassan och socialförsäkringen styrs genom centrala beslut samt enhetliga och precisa lagregler. Tjänstemannakåren måste acceptera lagarnas giltighet och använda dem utan annat syfte än lagstiftarens (Lindqvist 1990). En lojal ämbetsmannakår uppnås dels genom utbildning, dels genom rekrytering (Weber 1983). Den statliga styrningen har ökat genom ett antal rättsregler som preciserar vilka bidrag och förmåner som skulle ges till den enskilde. Det politiska lekmannainflytandet har samtidigt successivt minskat och istället har inflytandet från experter och tjänstemän ökat (Lindqvist 1990). Den centrala påverkan sker via experter och tjänstemän (Rothstein 1991). Den lokala organisationen inriktas mot individärenden som kräver unika bedömningar (Socialstyrelsen 2001).

Sjukvården motiveras genom att verksamheten karakteriseras av stabilitet och komplexitet, vilket kräver att den både utförs och kontrolleras av en och samma yrkeskategori - läkare och annan sjukvårdspersonal. Stabiliteten ligger i att den medicinska yrkeskårens uppgifter är att betrakta som standardiserade (Nilsson 1999). Inom sjukvården är det kunskapsgrunden och inte demokratiskt fattade regler som utgör legitimiteten. Speciella krav ställs på yrkeskåren. Den måste vara erkänd av statsmakterna (Rothstein 1991). Det sker genom legitimering, dvs. att staten sanktionerar rätten att utöva yrket. Dessutom måste kunskapsgrunden vara accepterad genom ett folkligt förtroende för professionen. Kunskapsgrunden måste också ha nått en sådan utveckling att det går att fastställa etablerad, generell kunskap genom en stor enighet i yrkes-

kåren. En hög grad av självständighet präglar arbetet inom sjukvården. Kontrollen sker kollegialt, genom etiska värderingar och behörighet. Ett ökat politiskt inflytande och en ekonomisering har förändrat sjukvården och läkarnas arbete (Nilsson 1999). Den lokala organiseringen ifrågasätter ibland kunskapsgrunden och den allt tydligare specialisering som sker inom sjukvården. Samtidigt lyfts behovet fram av politiskt inflytande i form av att värdera nyttan av olika insatser framför det ekonomiska perspektivet (Socialstyrelsen 2001).

I socialtjänsten finns politisk lekmannastyrning genom nämnder och styrelser. Socialtjänstens politiker är beslutande i individärenden. I kommunala nämnder är gränsen mellan politik och administration otydlig (Rothstein 1991). I stor utsträckning har den ökade professionaliseringen och ärendemängden i den kommunala förvaltningen gjort att politikerna delegerar besluten till tjänstemän som arbetar efter riktlinjer. Socialt arbete definieras med hänvisning till ett antal yrkesroller såsom socialsekreterare, kurator och fältassistent (Morén 1996). Socialt arbete har under senare år gått mot större självständighet, och den vetenskapliga grunden har tydliggjorts (Morén 1996). Organiseringen tydliggör behovet av politiskt inflytande och behovet av lokala lösningar (Socialstyrelsen 2001).

I arbetsmarknadspolitikens genomförande har det inte varit möjligt att utforma precisa lagregler. Någon profession har inte funnits att tillgå, utan inflytandet har historiskt getts genom att fackföreningar och arbetsgivarorganisationer fått en stark ställning. På detta sätt har ett mer delat ansvar mellan arbetsmarknadens parter och staten kunnat uppnås (Rothstein 1991), vilket har varit det enda sättet att skapa en styrform inom speciellt svårstyrda och komplicerade politikområden. Arbetsmarknadspolitikerna inriktas mot att stimulera aktivt arbetsökande till yrkesmässig och geografisk rörlighet samt ökad kompetens. Den långsiktiga styrningen av arbetsmarknadspolitikerna och arbetsmarknadsmyndigheterna sker genom förordningar. En rad nya åtgärder har tillkommit under 90-talet. Kommunerna har också fått en större roll i att bekämpa arbetslösheten, särskilt hos ungdomar (AMS 1998). Arbetsmarknadsnämnder har tillkommit och fått en roll som samverkansorgan mellan olika lokala intressen (Socialstyrelsen 2001). Den lokala organiseringen ställer krav på unika och lokala lösningar (Socialstyrelsen 2001).

Vid integrering möts dessa institutioners historia. Nya mentaliteter formas som ställer nya krav på institutionerna. I det empiriska materialet framkommer att dessa mentaliteter är olika i olika områden.

Integreringssträvandena kan sammanfalla i mer eller mindre grad med de manifesta institutionerna. Integrering förfaller enligt det empiriska materialet påverkan det institutionella handlingsutrymmet.

Det institutionella handlingsutrymmet

I det empiriska materialet framkommer en bild av att det institutionella handlingsutrymmet ökar vid integrering. Det sker både genom att enskilda institutionella regler kan minska i betydelse, att innehållet i en regel kan förändras genom att den tolkas på ett annorlunda sätt eller att kombinationer av regler kan ge en ökad möjlighet att agera.

Att det institutionella handlingsutrymmet ökar förefaller bland annat bero på organiseringen, som skapar relationer mellan politiker, chefer och professionella från olika organisationer. Här formas ett ökat mellanmänniskt handlingsutrymme som i sin tur påverkar det institutionella.

Det mellanmänniska handlingsutrymmet handlar om vilket förhållningssätt och vilken förståelse aktörerna har (Berglund 1995). Aktörernas gemensamma handlande förefaller viktigt för utvecklingen av integrering. I detta ligger en närhet och ett förtroendefullt förhållande. En tids gemensamma handlande kan resultera i ett gemensamt lärande.

En bild som framkommer tydligt i det empiriska materialet är att samarbete på operativ nivå utvecklas där det skapar ett värde. Det är en process som bygger på en ömsesidighet och ett aktivt engagemang. Samarbetet anses öka om det får stöd från ledningen. Vid samverkan på ledningsnivå, när lokala behov kräver lösningar, uppstår problem för de aktörer som styrs genom detaljerad lagstiftning och central praxis. Det framstår därför som viktigt att skapa politisk samordning mellan olika sektorer. Vikten av att ha gemensamma, konkreta mål framkommer.

Det mellanmänniska handlingsutrymmet påverkar det institutionella. Det sker som tidigare nämnts genom kombinationer, omtolkningar och förändrat innehåll men också genom att föreställningar och värderingar förändras. Det finns en avgörande skillnad mellan de olika organisationernas föreställningar om det institutionella handlingsutrymmet. I varje organisation finns en rad föreställningar som tas för givna samt oreflekterat styr beteenden och attityder (Douglas 1986; Brunsson & Olsen 1990; Scott 1995; Czarniawska & Sevón 1996). Icke rationell organisationsteori fångar många av dessa föreställningar (Sunesson 1981). Dessa mekanismer har en central betydelse för hur en lag kommer att tillämpas (Hetzler

1994). Föreställningarna förändras vid integrering och en "ny mentalitet" utvecklas. Det gemensamma i denna mentalitet handlar om samsyn kring behovsgrupper. Samsyn kan sägas utgöra basen för en gemensam värdegrund. Denna värdegrund består av synen på:

- den enskilde
- behovsgrupper
- olika professioner
- behovet av kompletterande kompetens
- det gemensamma

Det är därmed inte givet att alla tycker likadant, men de respekterar varandras olikhet. Värdegrunden kan sägas bestå av tillit, respekt och förtroende. Om det finns en samsyn kan handling i nya arbetsmönster utvecklas. Det gör att myter kring regler, ekonomi, system, organisationer m.m. brister i trovärdighet. Samsynen handlar vidare om hur man lokalt stimulerar integrering. De olika integreringsområdena har härvidlag olika mentaliteter såsom bygger-, systematiserings-, politiserings-, idé-, management-, cirkulations-, ad-hoc- och fixarmentalitet.

Det institutionella handlingsutrymmet är beroende av hur myndigheter styrs i ett nationellt perspektiv. När flera myndigheter med olika institutionellt handlingsutrymme möts är inte alltid regler, mål och uppdrag förenliga. Ibland skapas ett tolkningsutrymme lokalt. De nya arbetsmönstren som utvecklas kan också innebära "civil olydnad" dvs. att man tänjer på regler ganska långt. Det institutionella handlingsutrymmet förefaller enligt det empiriska materialet vara mest begränsat hos arbetsmarknadsmyndigheten och försäkringskassan samt mindre begränsat inom sjukvården och socialtjänsten.

Om de fyra grundläggande funktionerna studeras i en jämförelse mellan organisering och institution framkommer intressanta mönster.

Territoriellt ansvar och sektorsvis ansvarsutkrävande

I det empiriska materialet framkommer tydliga skillnader i behovsidentifiering mellan organisering och institution. Sektorsansvaret lyfts fram enligt det institutionella synsättet. Det betonas tydligt genom nationell styrning. Behovsidentifiering sker utifrån ett legalt och ekonomiskt sek-

torsansvar. Vid organisering talas mer om territoriellt ansvar kombinerat med att samlas över organisationsgränser. Behovsidentifiering eftersträvas i det lokala geografiska området som då lyfts fram.

Vid prioriteringar över organisationsgränser som sker vid integrering lokalt blir dessa ofta överordnade institutionella mål. I integrationsförsöken finns dock inget ansvar som kan utkrävas, och det är mycket upp till varje part att gemensamt och var för sig följa prioriteringarna. Ansvaret utkrävs även fortsättningsvis efter sektoriella prioriteringar. I några av områdena finns en gemensam arena och där blir konflikten mellan det territoriella ansvaret och sektorsansvaret än mer tydligt.

Resursmobiliseringen sker i försöken både sektorsvis centralt och territoriellt med fokus mot befolkningen lokalt. I det senare finns dialogen och missionerandet samt i det förra ekonomiska och legala sanktionsmöjligheter som påtryckningsinstrument.

Utvärderingen i ett sektorsperspektiv förefaller ske mot jämförelser av sektorsnyckeltal mellan olika delar av landet medan utvärdering i ett territoriellt perspektiv sker utifrån befolkningens samlade behov i det geografiska området.

Sektors- respektive territoriellt ansvar förefaller vara uteslutande, vilket innebär att om det ena ökar så minskar det andra. Det empiriska materialet visar att den lokala samlingen för att minska den vertikala, nationella styrningen ökar vid integrering. Genom att de lokala aktörerna agerar för att tänja på regler och öka handlingsutrymmet lokalt försvåras den nationella styrningen. Å andra sidan återges att en detaljerad nationell styrning försvårar möjligheten att följa mål och regler lokalt vid samarbete. Det anges bland annat som ett skäl till att samarbetet avtagit. De områden som har en struktur förefaller tydligare, och i större utsträckning, ifrågasätta den nationella styrningen. En intressant fråga är om en förändrad nationell styrning som sker t.ex. vid utvärdering och försöksverksamhet kan verka expanderande också mellan organisering och institution.

Uteslutande eller expanderande logiker

När logikerna organisering, organisation och institution studeras i det empiriska materialet framkommer att det finns tydliga mönster i de fyra funktionerna behovsidentifiering, behovsprioritering, resursmobilisering och uppföljning/utvärdering som skiljer sig åt. Samtidigt påvisas att logikerna påverkar varandra antingen i form av att verka uteslutande eller

i form av att verka expanderande i förhållande till varandra. Det förfaller som att ett lärande utgör en viktig ingång för att ge ett expanderande moment. Detta lärande visar sig förutsätta ett djup i relationen. Djupet är beroende av närhet och dialog. Det verkar dock inte vara tillräckligt utan också en vilja till att lära om och avlära behövs. Integrering omfattar både politiker, chefer och professionella, och de agerar utifrån olika domäner: den politiska, den professionella och den administrativa (Borgert 1992). Dessa aktörer är mer eller mindre hänvisade till organiserings-, organisations- och institutionslogiken.

Politiska, administrativa och professionella domäners fokus

Integreringen har i inledningen av denna uppsats beskrivits på olika nivåer. När integrering sker mellan professionella har det benämnts "**samarbete på operativ nivå**". I studien framkommer att det finns ett erfarenhetsutbyte och ett visst lärande mellan olika professionella. Att detta har lett till en samsyn finns det exempel på, men det har tagit mycket lång tid och bortförklaringarna är många. Behovet av närhet för att kunna samarbeta är tydligt. På ledningsnivån, med chefer och i viss mån politiker, har integrering benämnts "**samverkan på ledningsnivå**". I studien påvisas att många chefer verkar enbart parallellt. De som agerar på ledningsnivå kommer från olika funktioner och hierarkiska nivåer. Samverkan har visat sig svårt för cheferna som ofta hamnar i en dubbel lojalitet, särskilt visavi de administrativa systemen.

Samordning sker genom politikernas legitimerande och styrande roll. Men det finns också behov av gemensamma resurser mellan landstinget, kommunen, arbetsmarknadsmyndigheten och försäkringskassan. Denna typ av integrering benämnts "**samordning på policynivå**".

Integreringens tre nivåer benämnts:

- **Samarbete på operativ nivå**, vilket innebär närhet och ett gemensamt lärande.
- **Samverkan på ledningsnivå**, vilket innebär att enheter verkar parallellt.
- **Samordning på policynivå**, vilket innebär en överlappning mellan olika ansvarsområden.

Av det empiriska materialet kan utläsas att de tre nivåerna inte är renodlade. Samarbetet är inte enbart förbehållet de professionella, inte heller sker samverkan enbart på ledningsnivå. Samordning kan också ske utifrån andra aspekter än den politiska. För att beskriva detta återges aktörernas agerande.

Policynivån företräds både av politiker, chefer och professionella. Den politiska domänens utmärkande drag med förhandlingar och kompromisser styr agerandet. Politiker gör prioriteringar över politikområden. Professionella samordnar olika sakområden både formellt och informellt genom sitt agerande. Chefer lyfter fram motstridiga mål och instruktioner för att försöka få dem förändrade. Både chefer och professionella är aktiva i kartläggningar och problemdefinitioner i förhållande till olika sakområden. Det finns flera exempel på hur också professionella och chefer gör politiska prioriteringar över politikområden. I de områden där politikerna inte är aktiva blir det ofta en fråga för cheferna. Cheferna anger då t.ex. vilka grupper de vill ska prioriteras. När inte cheferna lyckas samla sig hamnar ofta denna sorts av prioriteringar hos professionella.

Både chefer och politiker kan dock vid samordning hamna i en lojalitetskonflikt med den egna organisationens intressen. Här blir den administrativa domänen tydlig som ett hinder för integrering.

Många chefer i intervjumaterialet är också professionella. De beskriver hur de ofta hamnar i en dubbel lojalitet mellan den administrativa domänen och den professionella. I den senare är det lättare att förena ett professionellt arbete med integrering. Cheferna finns då närmare behovsgrupper och ser problem med sektorisering.

När det gäller samarbete på operativ nivå synes både politiker, chefer och professionella var agerande. Att möta befolkningen och deras behov på olika arenor ses av flera politiker som en viktig uppgift. Ibland verkar de mer operativt tillsammans med professionella, bland annat i individärenden inom socialtjänsten och socialförsäkringen. Flera chefer har en professionell bakgrund som de ibland agerar utifrån.

Integrering i olika domäner

I det empiriska materialet framkommer att de tre domänerna får olika tyngd. De politiska och professionella domänerna fokuseras vid integrering. Agerandet i den politiska domänen kan beskrivas i termer av att skapa ett bra innehåll för dem som behöver samhällets samlade stöd. I

den professionella domänen blir fokus också inriktad mot medborgarnas behov. Krav ställs på att det i det ekonomiskt administrativa perspektivet samordnas resurser mellan organisationer. Vid integrering ges en större kunskapsbas för att mål ska kunna formuleras. Det senare ställer ibland de egna organisatoriska intressena "på sin spets". Mätssystem som enbart mäter den egna organisationens produktivitet ifrågasätts liksom starka ledare. Nya sätt att belöna effektivitet efterfrågas.

I förhållande till funktionerna behovsidentifiering, behovsprioritering, resursmobilisering samt uppföljning och utvärdering förefaller också domänerna ha olika fokus. Den politiska ingången i integreringen beskrivs som att öka kunskapen om behov (behovsidentifiering) och prioritera utifrån dessa, ledningsperspektivet handlar om att sammanföra resurser (resursmobilisering) och den professionella utgångspunkten är att prioritera individer med sammansatta behov (behovsprioritering).

Det visar sig finnas ett stort behov i den politiska domänen av att er hålla de professionellas kunskaper om hela eller delar av behov utan att organisatoriska aspekter läggs på. Sedan kan politikerna göra prioriteringar mellan olika behov. Den samlade bedömningen av behoven inom en grupp eller i ett geografiskt område har ofta enbart diskuterats inom varje organisation för sig. Sociala behov värderas i kommunen, sjukvårdsbehov inom landstinget och arbetsmarknadsmässiga behov inom länsarbetsnämnden. Socialförsäkringen, kopplat till sjukdomsbehov, värderas i försäkringskassan. Vid integrering är avsikten att göra en samlad bedömning. För att denna bedömning ska kunna göras genomförs ofta gemensamma kartläggningar. I områdena kan konstateras att ingen har haft eller har överblick över behoven. Det visar sig också att aktörer blir förvånade vid kartläggningen pga. att de trott att gruppen skulle vara mindre eller större. Dessutom framförs ofta att behoven är sammansatta och att människor är svåra att gruppera. För att underlätta mötet mellan professionella och politiker anordnas mötesplatser som t.ex. i Kungälv där man genomför rådslag.

Att prioritera mellan olika behov förefaller vara en viktig fråga i den professionella domänen både när det gäller vilka individer som ska stödjas och vilka behov som ska mötas. Möjligheterna att prioritera uppfattas av flera professionella som relativt begränsade pga. lagstiftningen och olika regler. En ökad lokal flexibilitet efterfrågas. De professionella berättar om hur centrala beslut är dåligt synkroniserade med varandra. Det går t.ex. inte att kombinera sjukpenning med utbildningsbidrag. Långsiktigheten utgör också ett hinder. Tiden för hur länge man kan vara i en arbetsmark-

nadsåtgärd förhindrar en långsiktig rehabilitering. Däremot efterfrågar professionella tydligare sektorsgemensamma prioriteringar av behovsgrupper.

Chefer anses av tradition prioritera behov utifrån sitt organisatoriska ansvar. Detsamma gäller politiker som prioriterar genom budget och beslut om regler, lagar m.m. Politikerna själva anser dock att de skulle vilja prioritera efter behov och politik mer än efter budget och redan befintlig verksamhet. Utrymmet för förändringar uppfattas dock marginellt. Många politiker beskriver att de är fångade i ett system med att hålla ihop sin budget. Politikerna finns på olika distans till verksamheten beroende på om den är statlig eller kommunal. Genom integrering skapas förutsättningar för gemensamma prioriteringar av behov. Prioriteringen innebär att man satsar särskilt på olika grupper. I några av områdena sker det genom en informell politisk arena som gör prioriteringar utan beslutsbefogenheter och gemensamma resurser. De professionella medverkar genom kartläggning. I de andra integrationsförsöken sker ingen gemensam prioritering på politisk nivå. De professionella får i dessa områden göra viktiga prioriteringar, och i många fall känner de sig utlämnade.

För ledningsnivån förefaller resursmobilisering sammanfalla med den administrativa domänen vid integrering. Resursmobilisering sker traditionellt genom budget, verksamhetsplan och mål. Personalen är en viktig aktör när det gäller genomförandet. Vid integrering skapas former för gemensam resursmobilisering. Det sker på olika sätt. Det vanligaste är att personalen mer spontant organiserar sig. Bildandet av arbetsgrupper eller projekt för resursmobilisering förekommer också i de flesta av områdena. I några av försöken förhandlar aktörerna med varandra om vilka insatser som ska ske. I dessa finns ofta en gemensam struktur. När det finns en sådan medverkar också politiker och chefer. Behovet av nya mätsystem som mäter över organisationsgränser växer fram.

Uppföljning beskrivs ske inom organisationerna i de olika integrationsförsöken. Framförallt gäller det uppföljning mot satta mål eller resultat. I flera av försöken genomförs samhällsekonomiska studier och utvärderingar i ett individperspektiv för att kunna mäta över organisationsgränser. Det anses dock svårt och behovet av att kunna värdera nytta av de samlade insatserna är stort. Politikerna behöver en tydligare roll i utvärderingen.

Från det empiriska materialet växer bilden fram av att de fyra grundläggande formerna förändras i betydelse vid integrering. Den tydligaste funktionen blir att identifiera behov i det lokala området. Här sker det

gemensamt och bredare mellan olika aktörer. Också prioriteringarna förefaller förändras. De sker mer gemensamt men har ett symbolvärde mer än en beslutsfunktion. Resursmobiliseringen sker även den mer samlad; i vissa områden spontant och i vissa mer organiserat. Det finns dessutom krav på förändrad utvärdering utifrån nyttan för olika behovsgrupper.

Nya metoder för inflytande

Sammantaget ger studien indikatorer på att politiker, chefer och professionella utövar inflytande på två sätt, dels traditionellt genom att mäta prestation, kvalitet och ekonomi, dels vid integrering genom att värdera nyttan av samlade offentliga insatser kring en behovsgrupp i samhället. Mer informella metoder påverkar och stödjer integrering. Goda exempel kommuniceras, och mönster utvecklas för andra att ta efter. Detta tillvägagångssätt innebär inte att det traditionella sättet att utöva inflytande på försvinner. Integrationsförsökens uppläggning synes ha betydelse för möjligheten att åstadkomma handling. En tydligare struktur förefaller åstadkomma bättre handling.

Vid integrering synliggörs och utvecklas de mer informella styrformer. Aktörers viktigaste instrument förefaller vara dialog och olika former av interorganisatoriska nätverk. Vid integrering kan chefernas roll i det lokala välfärdssamhället beskrivas som att de är välfärdsmäklare mellan olika aktörer lokalt.

Politikerna förändrar också sitt inflytande. Att sprida goda exempel samt föra en dialog med professionella och chefer ger ett inflytande. Kombinerat detta med en struktur synes det ytterligare påverka inflytandet. Mätssystem efterfrågas som också närmar sig ett mer formellt sätt att utöva inflytande på.

En gemensam iakttagelse från de olika försöken är betydelsen av att identifiera behov, prioritera mellan behovsgrupper och ange en viljeinriktning för varje grupp. Genom att exempel synliggörs för andra och dialog skapas har i flera fall integrering kunnat utvecklas. Dialog och kommunikation förefaller vara viktiga inslag i sättet att utöva inflytande. Verksamhetsbeskrivningar och utvärdering blir också betydelsefulla komponenter.

Denna form för inflytande kolliderar med det traditionella sättet. Sedan länge har belöningsystem formats utifrån hierarkiska principer i den egna organisationen som innebär att ansvar, rättigheter och skyldigheter

koordineras i en hierarki. Här eftersträvas ofta att slå vakt om den egna organisationen, ekonomin m.m. Belöning sker ofta utifrån vad som åstadkoms i den egna organisationen. Detta mäts i hög grad i form av prestationer, ekonomi och nyckeltal. Utformandet av dessa faktorer skiljer sig mellan stat, kommun och landsting bl.a. när det gäller ansvar, delegation och administrativa system.

Integreringen medför i inledningsskedet kostnader i form av tid och pengar. I flera av områdena finns exempel på bristande uthållighet. Genom integrering utan struktur kan handling hindras eftersom samtliga parter måste vara överens i sitt agerande. Den struktur som efterfrågas vid integrering är interorganisatorisk. Det framkommer ett behov av att det finns en struktur för att motverka att samarbete blir så sårbart.

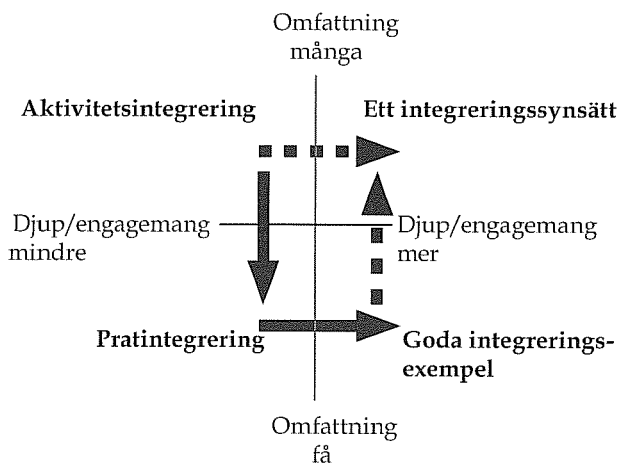
Utom behovet av struktur finns indikatorer på behov av politisk legitimitet för integrering och ett aktivt stöd från cheferna för ett operativt samarbete. Erfarenheterna i integreringsförsöken tyder på att integrering inte alltid har ett djup. Att en aktivitet kan uppvisas anger inget om dess djup. En annan iakttagelse är att samarbetet mellan professionella utvecklas successivt och tar tid.

I figur 14 beskrivs omfattning av respektive djup i integrering. När integrering är omfattande och sker utan djup kallar jag det aktivitetsintegrering. Aktivitet visas upp utåt när olika aktörer träffas. När det pratas om integrering utan att varken aktiviteter eller djup kan visas upp talar jag om pratintegrering. När ett fåtal aktiviteter med ett djup kan påvisas använder jag benämningen det goda integreringsexemplet. Slutligen, när de goda exemplen med ett djup blir fler kan det bli ett naturligt integreringssynsätt. De fyllda pilarna illustrerar den "väg" som de olika integrationsförsöken valt. I två av områdena har man börjat med aktiviteter utan att ge tillräckligt med tid för pratet. Det har gjort att tid för prat har kommit in senare. Det har då inneburit en omvärdering av aktiviteterna; goda exempel har lyfts fram. I de andra områdena har tillräcklig tid för prat givits, vilket i sin tur resulterat i ett handlande utifrån goda exempel som fått växa fram underifrån. Dessa goda exempel är på väg att sprida sig och resultera i gemensamma synsätt.

I figuren har jag försökt att med de streckade pilarna illustrera behovet av "hårda" metoder från aktivitet till ett synsätt och behovet av "mjuka" metoder från det goda exemplet till ett synsätt. Hårda metoder kan vara ekonomiska mätsystem för integrering, gemensam budget, gemensam arena och gemensam politisk styrning. Mjuka metoder kan vara dialog,

att ge legitimitet, ledarskap m.m. Om de hårda metoderna enbart råder är risken att det bara ger aktivitet. Om det enbart är mjuka metoder är risken att integrering endast beror på de enskilda aktörernas goda vilja. Medborgarnas samlade behov och prioriteringar mellan dem riskerar att komma bort.

Figur 14. Integreringens omfattning och djup.



Sammanfattningsvis kan sägas att integrering inte styrs uppifrån genom traditionella styrinstrument som bygger på hierarkiska principer. Det utvecklas enbart om det skapar ett mervärde för de engagerade som vilar på en ömsesidighet och ett aktivt engagemang. Andra styrformer än de traditionella utvecklas. Dessa förefaller vara mer informella och mjuka, men behovet av formella styrmetoder för att mäta över organisationsgränser efterfrågas. Djupet utvecklas med en legitimerande metod; omfattningen genom en pådrivande.

Både informella och formella faktorer förefaller ha betydelse för integrering. I följande avslutande kapitel utvecklar jag begreppet integrering och de faktorer som synes ha betydelse.

Begreppet integrering

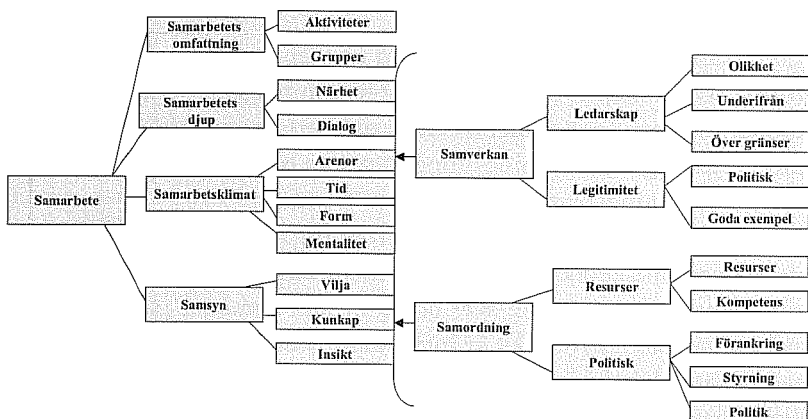
I detta kapitel återknyts till syftet med uppsatsen: att försöka förstå integrering som fenomen och vilka faktorer som har betydelse för att åstadkomma integrering. Kapitlet avslutas med erfarenheter och reflektioner. Här återgår jag till forskningsuppgiften som helhet och presenterar min fortsatta forskningsplan.

Utgångspunkten är integrering utifrån organisering efter behov, mellan olika organisationer, mellan olika hierarkiska nivåer och mellan olika politikområden. Integrering sker också mellan personer på olika beslutsnivå i organisationerna. Det är inte enbart positioner som styr vilka som medverkar i lokala samverkansgrupper utan också vad personen kan tillföra gruppen. I inledningen definierades begreppet integrering. Jag använder begreppet i förhållande till organiseringslogiken. Samverkan innebär att aktörer kan verka parallellt utan att det får konsekvenser för organisationernas mål eller uppdrag. Samordning i sin tur innebär att verksamheterna ordnas samman, vilket kräver gemensamma mål. Att ha gemensamma mål och gemensam budget ger i sig inget utvecklat samarbete. I uppsatsen framkommer att det dessutom behövs ett konkret och handfast gemensamt arbete. Gemensamt arbete kan leda till en gemensam samsyn, men under vissa förutsättningar. Jag vill i det följande diskutera integreringsbegreppet.

Ett sammansatt begrepp

Integrering diskuteras i denna uppsats på olika nivåer och efter grad av medvetande. **Samarbetet** kan ske genom gemensamt utbyte av erfarenheter och information om en individ, genom koordinering av olika utredningar/kartläggningar eller genom att aktörerna gör utredningar/kartläggningar gemensamt. Det kan ske mer spontant men också vara mera organiserat. Samarbete är inget mål utan ett medel i vård, omsorg, rehabilitering mm. I figur 15 har jag gjort en översikt över begreppsutvecklingen.

Figur 15. En begreppsöversikt över integrering.



Samarbetet kan beskrivas genom det som görs och får då en aktivitetsdimension. I denna mäts **omfattningen**. Det efterfrågas synliga aktiviteter som bildas i form av arbetsgrupper, team och projekt. Dessa aktiviteter ger legitimitet och stimulerar till samarbete. Aktiviteter säger inget om integreringens djup. Samarbete sker också olika för olika grupper. De grupper som lyfts fram är ofta de som har behov av stöd från flera olika aktörer. Ibland anges de ha sammansatta behov. Lika viktigt anses det förebyggande arbetet som ofta delas in efter behovsgrupper.

Djupet i samarbetet har avgörande betydelse för att ge verkan för individerna. Djupet kan beskrivas som graden av medvetenhet. I denna studie framkommer att djupet påverkas av vilken dialog som utvecklas och vilken närhet som finns. Släpps man in i varandras sfärer? Förtroende är en del i närhetsdimensionen. Möjligheten till närhet är individuell samt beroende av tid och förtroende. Det visar sig också att dialog kan ske på många olika sätt och att ett aktivt lyssnande har betydelse. Både chefer, politiker och professionella beskriver hur de sitter fast i gamla vanor, något som skapar konflikter och förvirring. Det enda kriteriet för att öppna upp förefaller vara att det finns en vilja till ett aktivt lyssnande. Det kräver att aktörer tränger bakom och försöker förstå andra personers "kartor", som består av erfarenheter och förväntningar (jmf Solli 1991; Wikström 1995). Närhetsdimensionen, som förefaller vara den viktigaste när det gäller

integrering, illustreras i nedanstående citat som är hämtat från ett fördrag av Bo Rothstein. I Axelrods bok om "Samverkan och konkurrens" (Axelrod 1984) finns samma typ av exempel:

"Alla vinner på att alla har samarbete, men om man inte litar på att de andra samarbetar kommer man inte själv att samarbeta, så - det kan vara rationellt att inte samarbeta om man tror att andra inte ställer upp. Slutsats: effektivt samarbete kan bara uppstå om man tror att de andra väljer samarbete".

Citatet illustrerar att det behövs ett förtroende för dem man ska samarbeta med. Om det blir något samarbete beror också på vilket **samarbetsklimat** (Fridolf 2000) som utvecklats mellan olika professionella samt vilka resurser som görs tillgängliga. Samarbetsklimatet blir synligt genom de former av processer som utvecklas. Samarbetsklimatet påverkas också av den integreringsmentalitet som finns. Viktiga påverkansfaktorer på samarbetsklimatet är att det skapas arenor för dialog och lärande, att det finns tid för processerna och att samarbetet ges en form. Arenorna handlar om att det ges mötesplatser för dialog. Det kan vara mellan människor och mellan grupper. Det räcker inte med utrymme; det behövs också tid för samarbete. Formen handlar om det samarbetsklimat som utvecklas och belönas samt därmed ges en form som accepteras. Formen kan också innebära att det bildas arbetsgrupper och projekt. I denna studie påvisas att en högre form av integrering utvecklas när det finns en dialog och ett förtroende. Gemensamt handlande som ger verkan för individer och behovsgrupper förefaller vara den viktigaste belöningen för samarbetet. I det gemensamma handlandet kan de faktorer som pekas ut i icke rationell teori spela en avgörande roll. Finns det outtalade mål, dolda dagordningar, maktspel och intriger som förhindrar integreringen (Sunesson 1981)

Områdena skiljer sig i mentaliteten, och det gör att olika samarbetsformer utvecklas. Mentaliteten som handlar om det som "sitter i väggarna", dvs. informella normer, tydliggörs ibland, men för det mesta är de osynliga. Vid integrering mellan myndigheter möts existerande mentaliteter och nya interorganisatoriska (March & Olsen 1989; Scott 1995). Sådana uppstår inte av en slump, varken nu eller tidigare, utan för att de fyller en funktion. De skapar legitimitet, identitet och likhet genom att människorna stöder och kontrollerar varandra (Douglas 1986). Forskningen visar att plötsliga och stora förändringar som bryter med organisationens identitet är relativt sällsynta; de är i så fall ett resultat av kriser eller starka förväntningar på sådana (March & Olsen 1989). För att förändringarna

ska lyckas krävs en betydande koncentration i förhållande till det som ska förändras (Brunsson & Olsen 1990). Eftersom mentalitet och inriktning varierar i de olika områdena blir framgångsfaktorerna också olika, beroende på vad de olika områdena definierar som framgång. I ett område är det förebyggande arbetet en framgångsfaktor, i ett annat synlig politisk prioritering, i ett tredje stödstrukturer, i ett fjärde metodutveckling, i ett femte kunskapsutveckling, i ett sjätte att samarbete blir ett synsätt osv. I denna uppsats har områdena kunnat delas in i tre grupper efter lokal inriktning utifrån lärande, individ och struktur. Det har då visat sig att de områden som har utvecklat en struktur för att samverka anser sig ha ett mer omfattande samarbete. Däremot är det svårare att ange om det finns ett djup som skiljer sig åt.

Huruvida en **samsyn** (Fridolf 1999) utvecklas förefaller beroende av vilja, kunskap och insikt. Ett gemensamt synsätt innebär inte att aktörerna ska göra samma sak. Synsättet handlar om en gemensam värdegrund. I denna uppsats finns klara tecken på att motivationen är avgörande. Vill en person inte samarbeta så blir det inget samarbete. Kunskap kan vara motivationsdrivande. I studien framkommer att särskilt kunskapen om behov hos individer kan "öppna dörrar". Om de professionella ser att de inte kan stödja en individ själva är de mer motiverade till att samarbeta. Kunskapen har också som en viktig del en gemensam värdegrund. Det kan handla om de professionellas kunskap både om behov och om varandras arbetsområden. Många myter "avlövas" vid samarbete. Samtidigt framkommer att ju längre bort från själva behoven man är desto svårare är det att samarbeta. Det kan då ta längre tid. Den tredje delen i samsynen handlar om insikter. Insikter innebär att värderingarna har förändrats på något sätt. Det finns efter insikt ingen återvändo. Aktörerna måste agera på ett annorlunda sätt.

Ledare förefaller ha en avgörande betydelse för samarbete. Om de dessutom **samverkar** ger det ett stöd i samarbetet. **Ledarskapet** (Fridolf 2001b) verkar över organisationsgränser, har förmåga att stödja olikhet i den dynamik som finns mellan olika professioner samt vertikal respektive horisontell kommunikation. Dessutom verkar det interorganisatoriska ledarskapet underifrån. Att hämta kunskap underifrån innebär att vara lyhörd för de insikter och den kunskapsutveckling som sker. För den professionella processen behövs ett ledarskap som skulle kunna beskrivas i termer av rollen som bärare av samarbetsidén. En annan viktig del i ledarrollen synes vara mäklare av samarbete. Dialogen och flexibiliteten

är av avgörande betydelse. Ledarskapet fokuserar på ett förhållningssätt snarare än på det inomorganisatoriska. Förutom att verka underifrån innehåller ledarskapet en förmåga att få ihop två olika förhållningssätt som i det följande uttrycks i ett antal motsatspar. När samarbetet fungerar dåligt beror det ofta på att det finns ett motsatsförhållande mellan dessa ytterligheter.

Figur 16 Chefskap och ledarskap vid integrering.

Chefskap och organisation	Ledarskap och organisering
Styra och kontrollera	Leda
Experter	Mäklare av samarbete
Eget kunskapsområde	Kulturbärare
Intern kvalitetskontroll	Extern kvalitetskontroll
Självständighet utifrån förutsättbarhet	Självständighet utifrån dialog
Etiska regler	Etik
Regler, enhetlighet	Gott omdöme
Blind lojalitet	Sunt förnuft

Det interorganisatoriska ledarskapet kan, som tidigare nämnts, beskrivas i termer av att verka över organisationsgränser. Inte bara professionella ska verka interorganisatoriskt utan ledarna behöver agera i samma riktning för att samarbetet ska nå ett steg längre. Ledarskapet innebär att tydliggöra gemensamma värderingar och förhållningssätt samt att leda gemensamt. I studien sammanfattas ledarskap som att leda verksamheten utifrån de behov som finns i samhället. Det kräver dels att ledarna vet hur behoven ser ut, dels att de lyfter in dessa kunskaper i organisationerna. Det interorganisatoriska ledarskapet kan utövas både i den organisation där ledarna själva är anställda och i andra organisationer.

Legitimitet ges enligt denna studie genom politisk sådan och genom spridning av goda exempel. Att sprida goda exempel förefaller vara en viktig del för att utöva inflytande. I föregående kapitel har former för inflytande diskuterats, där just mjuka metoder i form av goda exempel

legitimerar integrering. Goda exempel sprids både genom att politiker och chefer muntligen för dem vidare och genom att man anordnar mötesplatser där de lyfts fram. Den politiska legitimiteten förefaller avgörande för att samarbetet ska komma ett steg längre. Politikernas stöd för integrering förefaller både ge chefer och professionella ett handlingsutrymme för att agera. Den politiska legitimiteten verkar i första hand handla om att visa att man vill medverka genom att finnas i ledningsgrupper. Integreringsfrågan blir då viktig och lyfts upp på dagordningen.

I studien framkommer att det inte räcker med samverkan genom legitimitet och ledarskap för att ett samarbete ska "hålla över" tid. Samordning utgör ett stöd för samarbetet. Det innefattar både resurser och politik. **Samordning** (Fridolf 2001a) av resurser handlar både om pengar och om kompetens. Myndigheternas mål och lagstiftning gör det inte möjligt för lokala aktörer att lägga samman gemensamma ekonomiska **resurser** mellan stat, kommun och landsting för att samlat kunna prioritera till utsatta grupper. Inom ramen för försöksverksamhet med finansiell samordning - SOSCAM - är detta dock möjligt (Prop 1994/95:205).

I vissa av områdena har man samordnat kompetens genom att professionella sitter tillsammans i samlingsaktiviteter eller projekt. De grupper som behöver ett samtal stöds av dessa huvudmän. För att lösa detta har försöksverksamheter prövat att lägga samma resurser mellan de olika demokratiska nivåerna. Ett gemensamt ansvar och gemensamma resurser gör det möjligt att prioritera de särskilt utsatta. Då bildas gemensamma lokala arenor där de olika aktörernas insatser kan samordnas. Där finns också en gemensam politisk styrning på lokal nivå mellan kommun, landsting och stat (Fridolf 2001a).

Politisk samordning beskrivs både i termer av förankring och av styrning. Den utgörs av styrning över organisationsgränser utifrån medborgarnas behov. Styrningen blir gemensam mellan olika organisationer. Förankring handlar om att integrering finns i samtliga beslutsförsamlingar och inte är en fråga enbart för den politiska ledningen. Samtidigt verkar samordningen av olika politikområden behövas. Beslut inom ett politikområde får konsekvenser för annat. Politisk samordning innebär att man stämmer av och tar hänsyn till olika beslut. Dessutom formuleras nya gemensamma mål över organisationsgränser. Samordning kan vara ett stöd för att det ska kunna utvecklas samarbete mellan olika professionella. Val av inriktning på och omfattning av aktiviteter påverkar hur integrering utvecklas på sikt.

Grad av medvetenhet påverkar informella arenor

I föregående kapitel har jag lyft fram tre nivåer av integrering: samarbete på operativ nivå, samverkan på ledningsnivå och samordning på policy-nivå. Av uppsatsen framgår att det finns en styrka när samtliga nivåer ingår i integrering. I inledningen av rapporten har olika grad av medvetande beskrivits som jag regelbundet kommit tillbaka till i den empiriska redovisningen. Trots att medvetenheten om behovet av integrering har ökat på alla nivåer har både samarbete på operativ nivå och samverkan på ledningsnivå stagnerat i områdena. En orsak är bristande medverkan på politisk nivå vilket inverkat på de andra nivåerna.

De olika nivåerna påverkar varandra. Samverkan i handling på chefsnivå kan ge ett erfarenhetsutbyte i samarbete mellan professionella. Ofta sker detta genom att arenor skapas för att mötas. Samordning i politik förefaller ha ökat möjligheten till ett interorganisatoriskt ledarskap. Samordning av resurser kan göra det lättare att koordinera olika insatser mellan professionella. Om det finns en vilja till samsyn kan det påverka möjligheten att skapa ett gemensamt lärande. I nedanstående figur 16 redovisas vilken påverkan som varit central mellan olika nivåer.

Figur 17. Medvetenhetens påverkan mellan olika integreringsnivåer.

Grad av integration \ Nivå av medvetenhet	Prat	Aktivitet	Intervention
Samverkan	Existens	Handling	Ledarskap
Samordning	Mål	Politik	Resurser
Samarbete	Erfarenheter	Koordinering	Lärande
Samsyn	Vill	Kan	Insikt

Sammanfattningsvis kan sägas att handling, politik och resurser har en avgörande betydelse för att det ska bli ett omfattande samarbete. Detta kan beskrivas som formell påverkan. Men det räcker inte - det behövs också en vilja som kan ge ett gemensamt lärande för ett fördjupat samarbete.

För att nivån på integrering ska öka i de olika områdena förutsätts aktivitet och intervention. En annan förutsättning förefaller vara att integreringen sker både i den politiska, administrativa och professionella domänen.

Vid det andra intervjutillfället påvisas behov av samordning av politisk styrning. I ett av områdena, som under en tid redan på olika sätt försökt att samordna sina resurser, framkommer också tydligare behovet. Politisk samordning sker inte i samtliga områden. Arbetsmarknadsmyndigheten medverkar inte vid politisk samordning; däremot deltar politikerna i försäkringskassan i något av områdena. I sju av åtta områden finns lokala samverkansgrupper mellan cheferna, men grupperna har mycket olika utseende. I ett av områdena består den lokala samverkansgruppen av professionella. Samarbete på operativ nivå sker både spontant, genom arbetsgrupper och genom mer formella projekt.

Integrering innebär aktiviteter som är inriktade mot att öka handlingsutrymmet, vilket kan diskuteras i termer av empowerment (Forsberg & Starrin 1997). Om empowerment begränsas till dessa strävanden innehåller det både ett sätt att tänka om sig själv och ett sätt att förhålla sig till yttre faktorer. Det refererar både till människors inre och yttre förhållanden, till subjektiva erfarenheter och objektiv verklighet samt till både känsla och kunskap. Empowerment innehåller komponenter av makt, kontroll, självförtroende och stolthet. Horisontella relationer mellan människor betonas. I den traditionella tankemodellen uppfattas makt som ett nollsummespel, dvs. att någon måste förlora när den andre vinner. I empowerment uppfattas makt som något expanderande. För att någon vinner behöver det alltså inte innebära att den andre förlorar. Här tas avstånd från den traditionella tanken om över- och underordning samt från tanken att människor inte är förmögna att själva bedöma vad som är bäst för dem utan att det är en fråga för experter. Vid integrering finns ibland inslag av empowerment. Detta expanderande maktförhållande är en viktig del i mötet mellan professionella, chefer och politiker. Informella och individuella lösningar är också betydelsefulla komponenter.

Erfarenheter och reflektioner

Utgångspunkterna för denna uppsats är integrering mellan myndigheter och förväntningar på att detta ska utveckla välfärdssystemet. Utifrån en förståelseorienterad kunskapssyn har jag beskrivit integrering som fenomen och vilka faktorer som har betydelse för att åstadkomma integrering.

I denna studie problematiseras och diskuteras det klassiska synsättet på att utöva inflytande över verksamheter utifrån studier av integrering mellan offentliga organisationer. Uppsatsen visar att nya former för inflytande utvecklas som har stor betydelse för den lokala välfärdproduktionen. Dessa fokuserar på behov och resursmobilisering i syfte att ge bättre vård, omsorg, behandling och rehabilitering. (Ohlsson 1990) har tidigt studerat samverkan och handlingskraft, och han konstaterar att integrering både ger ökad handlingskraft men också kan begränsa sådan. Ohlsson studerar samverkan utifrån aspekterna aktörer, struktur och process. Han konstaterar att integrering måste utvecklas samt studeras vidare genom det han kallar mentalitet och relationer. Han hänvisar till behovet av ytterligare forskning inom området och poängterar socialpsykologiska faktorerens betydelse. I studien har jag tagit fasta på vilka faktorer som har betydelse för integrering utifrån mentalitet och relationer.

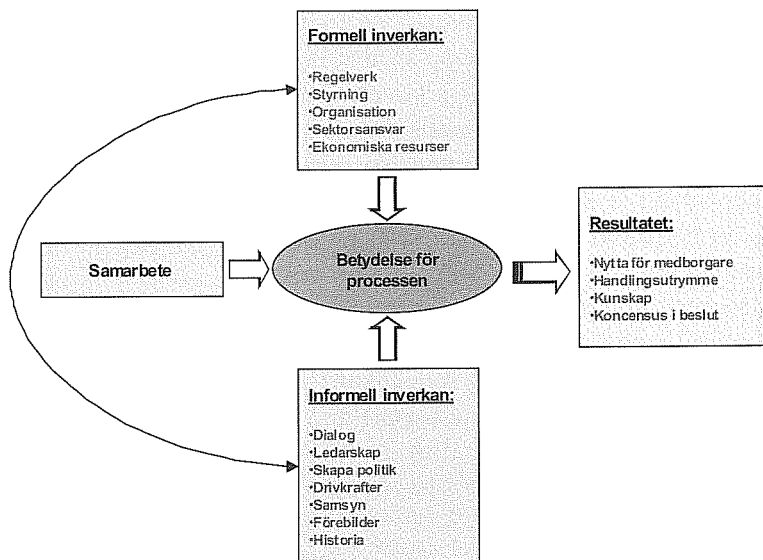
Att förstå betydelsen

Integrering är inte alltid möjligt att "ta på" och än svårare blir det att försöka förstå vad som har betydelse för fenomenet. Jag har försökt att ha en bred ansats och låta de intervjuade i relativt öppna frågor återge vad de gör. Integrering är i sig inget självändamål och leder inte med automatik till något resultat. För att förstå integrering måste andra resultat än för organisationerna beskrivas. Jag har i uppsatsen beskrivit det som nyttan av olika insatser för medborgare, kunskap om medborgarnas behov, handlingsutrymme att agera och konsensus i beslut. Både formell och informell inverkan på processen kan leda till dessa resultat. Jag illustrerar detta i figur 17.

När politiker, chefer och professionella beskriver vad de gör har det informella en avgörande betydelse för huruvida integrering utvecklas. Det informella spirar genom nätverk, mötesplatser, dialog, informella kontakter, ledarskap och i politisk organisering. **Samsynen** på integrering och

dess avsedda resultat har stor inverkan. **Drivkrafter** för integrering och om det belönas har också betydelse. Detsamma gäller **myndigheternas historia** samt vilka **förebilder** som finns för vad som anses som "bra" verksamhet för medborgarna och deras behov. Synen på den **dubbla lojaliteten** synes också inverka på integrering. Den tydligaste påverkan för att åstadkomma integrering, som påvisas i uppsatsen, sker genom **dialog och ledarskap**. Ledarskapet har betydelse genom en legitimerande funktion. I ledarskapet har också politikerna en viktig roll. De har förutom en legitimerande funktion även rollen av att **skapa politik** i form av identifiering av behov och prioritering. Utan deras inflytande över politikens innehåll förefaller resursmobiliseringen mot integrering att "avstanna". I det empiriska materialet framkommer att det formella ur organisatoriska aspekter också har stor en inverkan på integreringens utveckling. Det formella utvecklas i budget och verksamhetsplanering, ansvarsutkrävande samt uppföljning av resultat och revision. Inverkan sker då i form av **styrning**. Samtidigt finns tendenser som visar att denna styrning förändras vid integrering från att styra med mätbara mål till att styra med "goda exempel". Uppsatsen beskriver även att nätverk och horisontell organisering ger ökade möjligheter för den hierarkiska styrningen om dessa faktorer kombineras. Den **politiska organisationen** inverkar på integrering. I några integrationsförsök finns en formell beslutsarena för integrering som får betydelse. De **ekonomiska resurserna** påverkar också. Både organisationsformen och de ekonomiska maktmedlen får dock enbart betydelse om det finns relationer och en mentalitet för integrering. **Regelverken och det sektorsvisa ansvaret** har inverkan. Tydligast gäller det sektorsansvaret. Det finns tendenser att detta ansvar skapar ett maktförhållande lokalt och centralt. Det innebär att om det centrala inflytande ökar, minskar det lokala. Vid integrering förefaller det lokala inflytandet öka, vilket i sin tur påverkar det centrala. Gemensamt ansvarstagande lokalt påverkar möjligheterna att utkräva ansvar sektorsvis från central nivå.

Figur 18. Faktorer av betydelse vid integrering.



I det informella sammanhanget förefaller inverkansfaktorernas existens enbart i form av "mentaliteter" vara avgörande för om de får betydelse. Det formellas inverkan kräver handling för att få betydelse i en förlängning. Samsynen förefaller vara den faktor som har störst inverkan på integreringens betydelse för handlingsutrymmet, nytta för medborgare, konsensus i beslut och kunskap om behov. Uppsatsen visar att en omedveten förändring av styrmetoden skett under pågående process. "Det bara blev så." Vad detta har kommit ifrån är svårt att påvisa, och det är inte heller min ambition. Min fundering är dock om den gemensamma samsynen som utvecklats under lång tid har gett utrymme för ett större ömsesidigt beroende och sin tur skapat ett förtroende som har gjort att aktörerna släppt på "gamla föreställningar". I områdena har insatser gjorts för att bryta gamla mönster. Å andra sidan kan i denna studie tydligt lyftas fram svårigheter med att implementera något informellt. När nya informella mönster synliggörs uppkommer frågan om behovet av att formalisera dem genom mätsystem. Uppsatsen visar att gamla mönster har en mycket konserverande kraft.

Fortsatt forskning

Avsikten med denna uppsats har varit studera fenomenet integrering. Jag konstaterar att detta begrepp är mycket sammansatt och påverkas av en mängd faktorer. En viktig erfarenhet är att integrering möter andra fenomen som bl. a. maktutövande. Behovet av att formalisera och bygga arenor för att en tydligare förändring är påtagligt. Samtidigt visar flera studier att det är mycket svårt att förändra värderingar samt att det behövs en betydande och samlad kraft för att åstadkomma nya reformer (Brunsson & Olsson 1990).

Inför fortsatt forskning ser jag som en intressant uppgift att studera integrering i gränslandet mellan gamla och nya mentaliteter. Särskilt vill jag fördjupa mig i ett begrepp som vi kan kalla "dynamisk konservatism". Detta är i och för sig inget nytt. Jag citerar Machiavelli:

"Det finns ingenting så svårt att ta itu med, ingenting så vådligt att leda, ingenting så osäkert i framgång som att söka införa en ny tingens ordning. Den som förändrar får nämligen som motståndare alla den, som lyckats väl i de gamla spåren, och endast ljumma försvarare i dem som kan tänkas fungera i det nya" (Niccolo Machiavelli 1469)

I min studie har jag fördjupat olika idélogiker relaterat till integrering. Jag ser emellertid olika ideologier bakom formerna för att åstadkomma integrering. Det uttrycks i termer såsom innovationsideologi. Tanken är att skapa en mer effektiv välfärdsdistribution till människor som har en sammansatt problematik. Förnyelse och nytänkande är centrala punkter. Demokratiseringsideologin handlar om möten med enskilda människor som ser behovet av inflytande och delaktighet samt om ökat handlingsutrymme för individerna. Det är nästan ingen som anser integrering vara något negativt. Begreppet har fått ett viktigt symbolvärde i förebilds- och även i styrningsideologin, genom möjligheten att tillsammans komma överens om insatser samt hur olika aktiviteter ska finansieras. Nya mät- och belöningsystem efterfrågas som överordnas varje myndighets mål och uppdrag. Den territoriella ideologin, som handlar om den geografiska identiteten, har också betydelse, bl.a. genom närheten, medborgarnas behov, storlek och samhörighet. Kommer den fortsatta utvecklingen av integreringen i välfärdssystemet ske mellan lokal organisering och centrala regelverk? Hur förhåller sig de lokala organisationerna sig i den fortsatta utvecklingen?

Jag skulle vilja fördjupa analysen om integreringens påverkan på medborgarskapet lokalt och centralt. Jag kan utläsa att relationen mellan nätverk och struktur inte är uteslutande utan snarare expanderande samt att de utgör varandras förutsättningar. Däremot verkar välfärdsystemets sektorisering i form av centralt ansvarsutkrävande inte alltid vara förenligt med det territoriella ansvaret. Det blir en kamp mellan den centrala och den lokala nivån. Inte sällan hamnar medborgaren mitt i denna kamp mellan olika välfärdssektorer.

I fortsatt forskning ser jag det som viktigt att fördjupa mig i de demokratiska aspekter av medborgarskapet i förhållande till integrering. Sektoriseringen har inneburit demokrati- och effektivitetsproblem. Effektivitetsproblemen har särskilt uppmärksammats, såsom långa köer, väntetider, dubbelarbete, oklarheter i ansvar m.m. Många individer har hamnat i en rundgång mellan olika system. Demokratiproblemet berör däremot människors inflytande och delaktighet, både som medborgare och som patienter, klienter, brukare. Det gäller deras relationer dels till de demokratiska institutionerna, dels till förvaltningarnas service- och myndighetsutövning. Vad betyder ett ökat lokalt respektive centralt inflytande på rättsstatliga krav och handlingskapacitet i medborgarskapet (Rothstein 1997)?

Sammanfattning

Integrering mellan offentliga organisationer har kommit i fokus under 1990-talet. Diskussionen har kommit att handla om samordning mellan organisationer. Såväl försöksverksamheter, propositioner och utvärderingar som offentliga utredningar har under 1990-talet behandlat samverkan och samordning mellan olika sektorer.

Denna uppsats beskriver organisatoriska och institutionella aspekter på integrering. Syftet är att försöka förstå fenomenet och vilka faktorer som har betydelse för att åstadkomma integrering. Integreringens utveckling studeras utifrån politikernas, chefernas och professionellas agerande. I uppsatsen används begreppen samarbete, samverkan, samordning och samsyn. Integrering diskuteras på olika nivåer och efter grad av medvetande. Till hjälp används olika idélogier: lokal horisontell genomorganisering, lokal vertikal genomorganisationerna och central nationell genominstitutioner.

I studien framkommer att integrering är ett mycket sammansatt begrepp. Samarbetet på operativ nivå kan beskrivas i form av omfattning och djup. Dessutom synes djupet skapa förutsättningar för en gemensam samsyn. Samarbetsklimatet genom aktuella arenor, tid för att samarbeta och i vilka former samarbetet sker påverkar också. På ledningsnivå förefaller samverkan genom legitimitet och interorganisatoriskt ledarskap ha betydelse för den operativa nivåns samarbete. Även om det finns legitimitet och ett samarbetsklimat förefaller det finnas behov av en struktur med samordning av resurser och politik.

Uppsatsen visar att nya former för inflytande utvecklas som har stor betydelse för den lokala välfärdsproduktionen. Dessa fokuserar på behov och resursmobilisering i syfte att ge bättre vård, omsorg, behandling och rehabilitering. I uppsatsen framkommer att handling, politik och resurser har en avgörande betydelse för att det ska bli ett omfattande samarbete. Men det synes inte vara tillräckligt. - det behövs också en vilja. En vilja att åstadkomma en gemensam samsyn förefaller vara den faktor som har störst inverkan på integreringens utveckling. När nya informella mönster synliggörs uppkommer frågan om behovet av att formalisera dem, eftersom gamla mönster har en mycket konserverande kraft.

En viktig erfarenhet i uppsatsen är att integrering som organiseringsprocess påverkar både de lokala, vertikala organisationerna och de natio-

nella, centrala institutionerna. Lokal organisering och lokal organisation är båda expanderande i förhållande till varandra, medan lokal organisering och centrala institutioner fungerar uteslutande. Vid lokal organisering ställs krav på lokal struktur. Lokal organisering förefaller öka det lokala handlingsutrymmet visavi de nationella institutionerna. Inför vidare forskning i den fortsatta utvecklingen av integreringen i välfärdssystemet mellan lokal organisering och nationella institutioner är det en intressant uppgift att studera integrering i gränslandet mellan gamla och nya mentaliteter. Det är också viktigt att fördjupa de demokratiska aspekterna av medborgarskapet relaterat till integrering. Särskilt intressant är lokalt respektive centralt inflytande på rättsstatliga krav och handlingskapacitet i medborgarskapet.

Referenslista

Agranoff, R. (1990). "Responding to Human Crises: Intergovernmental Policy Networks", pp 57-80 in Gage, R.W. - M.P.Mandell (eds), *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*. New York. Praeger Publishers.

Arbetsmarknadsverket (1998). *Arbetsmarknadspolitik i förändring, en grundläggande bok om arbetsmarknadspolitikens villkor*. Stockholm, Fritzes.

Asp, K. (1990). *Medialisering, medielogik, mediekraft*. Nordicom-information 1990:4, Göteborgs universitet.

Andersson, U.-C. & Hjern, B. (2000). *Sammanfattning av tjugosex behovsgruppsbaserade organiseringsstudier i sju Socsam-områden*. Arbetsrapport, Socialstyrelsen.

Axelrod, R. (1984). *Från konflikt till samverkan*. Stockholm. SNS Förlag.

Berger, P. & Luckman, T. (1967) *The social construction of reality: a treatise in the sociology of knowledge*. Penguin.

Berglund, H. (1995) *Handlingsteori och mänskliga relationer*. Stockholm, Natur och kultur.

Bokelund, A. (1995). *Olikheter som berikar? Möjligheter och hinder i samarbetet mellan socialtjänstens äldre- och handikappomsorg, barnomsorg samt individ- och familjeomsorg*. Rapport i socialt arbete nr 71. Stockholms universitet, institutionen för socialt arbete.

Borell, K., & Johansson, R. (1996). *Samhället som nätverk: om nätverksanalys och samhällsteori*. Lund, Studentlitteratur.

Borgert, L. (1992). *Organisation som mode: kontrasterande bilder av hälso- och sjukvård*. Stockholms universitet.

Bostedt, G. (1991). *Politisk institutionalisering. Organisering av lokalt arbetsmiljöarbete*. Umeå:, Umeå universitet, Statsvetenskapliga institutionen Forskningsrapport 1191:4.

Björklund, M. (2000). *För vem ska vi samverka och hur? Intervjuer med individer och aktörer i åtta kommuner*. Stockholm, Socialstyrelsen 2000:2.

Brorström, B. (1999). *Institutioner och institutionell förändring; perspektiv, teori och tillämpning på kommunal utveckling*. Göteborg, Förvaltningshögskolan.

Brunsson, N. & Jönsson, S. (1979) *Beslut och handling*. Stockholm. Liber.

- Brunsson, N. & Olsen, J.P. (1990). *Makten att reformera*. Stockholm och Bergen, Carlsons.
- Brännberg, T. (1995). *Plus för unga i Göteborg. En studie av projekt samverkan och eldsjälar*. Civildepartementet. DS 1995:54, bilaga 1.
- Burns, T. & Stalker, G. M. (1961). *The Management of Innovation*. London, Tavistock.
- Carlsson, L. (1993). *Samhällets oregellighet. Organisering och policyproduktion i näringspolitiken*. Stockholm; Symposion Graduale.
- Castells, M. (2000). *The information age: economi, society and culture*. Volym 1 The raise of the network society. Malden, mass, Blackwell.
- Cregård, A. 1999. Professionella yrkesgrupper, experter med särskilda förmåner i
- Fridolf, M. 1999 (red). *Framtida kompetens för samhällsvetare och ekonomer*. Stockholm, Akademiikerförbundet SSR.
- Czarniawska, B. & Sevón, G. (eds) (1996). *Translating organizational change*. New York, Walter de Gruyter & co Berlin.
- Danemark, B. & Kullberg, C. (1999). *Samverkan: välfärdsstatens nya arbetsform*. Lund Studentlitteratur.
- Douglas, M. (1986). *How Institutions Think*. Syracuse University Press. London, Routledge & Kegan Paul.
- Gurr, T. R. & King, D. S. (1986). *The state and the city*. London, Macmillan Education LTD.
- Fridolf, M. (1996). *En jämförelse mellan Stenungsund och Finspång kring samarbete, samverkan och samordning*, Kommunala förnyelsekommittén (SOU 1996: 169).
- Fridolf, M. (1998a). *Samarbete, samverkan och samordning mellan olika huvudmän*. Projekt fyra S efter 3½ år. Arbetsrapport, Högskolan i Örebro, Novemus.
- Fridolf, M. (1998b). *Politikerrollen i SOCSAM*. Finansiell samordning mellan socialtjänst, socialförsäkring och sjukvård. Gotland, Grästorp, Hisingen i Göteborg, Finspång och Stenungsund Riksförsäkringsverket - Socialstyrelsen 1998:1
- Fridolf, M. (1999). *FALK Samverka i det lokala välfärdssystemet. Politiker och ledares betydelse*. Arbetsrapport, Cefos, Göteborgs universitet.
- Fridolf, M. 2000. *Samverkan som organiseringsprocess – Påverkan på organisation och system*. Socialstyrelsen.
- Fridolf, M. (2001a). *Erfarenheter av politisk samordning*. Hur ser Socsam politikerna på försöksverksamheten? Underlagsrapport till utvärderingen av SOCSAM. Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen.

- Fridolf, M. 2001b). *Samverkan som lokala organiseringsprocesser* – om behovet av arenor för politiker, chefer och professionellas samarbete. Socialstyrelsen.
- Fridolf, M. 2001c). *Samarbetets kvalitet för individer med sammansatta behov* – intervjuer med individer i tio olika samverkansprojekt. Socialstyrelsen.
- Foucault, M. (1974). *Disciplin and Punish. The Birth of the Prison*. NY, Vintage Books.
- Forsberg, E. & Starrin, B. (red.) (1997) *Frigörande kraft: Empowerment som modell i skola, omsorg och arbetsliv*. Stockholm, Gothia
- Guba, E.G. & Lincoln, Y.S. (1981). *Effective Evaluation*. Jossey-Bass, San Francisco.
- Hasenfeld, Y. (1983). *Human Service Organizations*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.
- Hasenfeld, Y. (edit), (1992). *Human Service as Complex Organizations*. London, New Delhi, Sage.
- Hadenius, A. (1981). *Spelet om skatten*. Lund, Nordstedts.
- Hellberg, I. (1991). *Professionalisering och modernisering*. Stockholm, Arbetslivscentrum.
- Hetzler, A. (1994) *Socialpolitik i verkligheten: de handikappade och försäkringskassan*. Lund, Bokbox.
- Hjern, B. & Hull, C. (1984). *Going Interorganizational: Weber meets Durkheim*. Scandinavian Journal of Political Research.
- Hjern, B. (1992). "Illegitimate Democracy: A case for multiorganizational Policy Analysis", in *Policy Currents*. Newsletter of Public Policy Section APSA. vol 2 No1.
- Hjern, B. (1995). *Svenskt regimbyte – Organisering av kommunal kompetens*. Jönköping, Internationella Handelshögskolan.
- Hjern, B. & Porter, D.O. (1983). *Implementaion Structures. A new Unit of Administrative Analysis*, Realizing Social Science Knowledge. Wien-Würzburg, Physica-Verlag ss 265-277.
- Hultberg, L-G, (1998). *Myndigheter i samverkan*. Lund, Statsvetenskapliga institutonen.
- Johansson, S. (1995) *Verksamhetsbedömning i mjuka organisationer – Om kommunala ledares verksamhetsinformation och försök att finna mått på effektivitet inom social service*. Göteborg, Cefos, Göteborgs universitet.
- Jönsson, S. (1988). *Kommunal organisation - från programbudgetering till kommundelsnämnder*. Lund, Studentlitteratur.

- Keating, M. (1991). *Comparative Urban Politics*. London, Ontario. Edward Elgar Publishing limited.
- Kemmis, S. (1983). The imagination of the case and the invention of the study. *Case study. An Overview*. Case methods 1. Victoria, Australien, Deakin University Press.
- Kickert, W.J.M. Klijn, E-H. & Koppenjan, J.F.M. (1997). *Managing Complex Network*. Strategies for the Public sector. Sage, New Delhi.
- Klijn, E-H. (1997). Policy Network in Kickert, W.J.M., Klijn, E-H., & Koppenjan, J.F.M. (1997). *Managing Complex Network*. Strategies for the Public sector. Sage, New Delhi.
- Kooiman, J. (1994). *Modern governance. New Government – Society Interaktions*. Sage, New Delhi.
- Kouzes, J. & Mico, P. (1979). *Domain Theory: An Introduction to Organizational Behavioral in Human Service Organizations*. The Journal of Applied Behavioral Science, Vol 15, No 4.
- Lawrensen, P.R. 1992. *The Challenge of problem-Oriented Research*. Journal of Management Inquiry vol 1 Issue 2 sid 130-142.
- Lindqvist, R. (red) (1998). *Organisation och välfärdsstat*. Umeå, Studentlitteratur.
- Lundquist, L. (1994). *Statsvetenskaplig förvaltningsanalys*. Problem, trender och program. Lund, Studentlitteratur.
- Marklund, S. (red) (1992). *Rehabilitering i ett samhällsperspektiv*. Lund, Studentlitteratur.
- Marsh, D. & Rhodes, R.A.W. (eds) (1992). *Policy Network in British government*. Clarendon press, Oxford.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1989), *Rediscovering institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York, The Free Press.
- Merriam, S. (1994). *Fallstudien som forskningsmetod*. Lund. Studentlitteratur.
- Miller, D. (1976). *Social justice*, Oxford, Clarendon.
- Montin, S. (1994). *Det första halvåret med 4 S*. Arbetsrapport, Novemus, Högskolan i Örebro.
- Montin, S. (1996). "Organisationer och organisering i offentlig verksamhet - några reflexioner" ss 209-215 i Nordisk Administrativ Tidskrift 3/1996,77.
- Morén, S. 1996. *Att utvärdera socialt arbete*. Stockholm, Publica.
- Morgan, G. (1989). *Image of organizations*. London, New Delhi, Sage.

Nilsson, V. (1999). *En studie av överläkares förhållning till ekonomistyrning*. Göteborg, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

Odulate, O. (1986) *Citat och anekdoter för affärsfolk och karriärister*. Bohus län, Odulate förlag

Offerdahl, A. (1992). *Den politiske kommunen*. Oslo, Det Norske Samförlaget.

Ohlsson, Ö. (1990). *Samverkan och handling*. Göteborg, BAS ekon. för.

Patton, M.Q. 1980. *Qualitative evaluation methods*. Sage. Newbury Park, Karlifonia.

Perrow, C. (1978). *Complex organisations: a critical essay*. Glenview, Ill, Scott formans.

Petterson, O. mfl. (1997). *Demokrati över gränser*. Demokratirådets rapport 1997. Stockholm, SNS.

Petterson, H. & Hultberg, L.G. *Förenade krafter med förenade krafter. Myndighetssamverkan mot arbetslöshet*. Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

Prop. 1979/80:1. *Om Socialtjänsten*.

Prop. 1993/94:205. *Finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård samt socialtjänst, SOCSAM*.

Prop 1996/97:63. *Samverkan, Socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration m.m.*

Putnam, R.D. (1993/1996). *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien*. Stockholm, SNS.

Radin, B. A. (1994). *Bridging multiple worlds: central, regional and local partners in rural development*. Stencil. Public Administration and Policy Rockefeller College, State University of New York at Albany.

Riksförsäkringsverket – Socialstyrelsen, (1997). *FINSAM en slutrapport*. Finansiell samordning 1991:1.

Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding governance*. Open University Press, Buckingham.

Rogers, D. & Whetten, D. A. (1982) *Interorganizational coordination: theory, research and implementation*. Ames. Iowa State University Press.

Rothstein B. (1991). *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. SNS. Stockholm,

Rombach, B. (1991). *Det går inte att styra med mål!* Hässelby, Studentlitteratur

- Rombach, B. (1980). *Rationalisering eller prat: Kommunens anpassning till en stagnerande ekonomi*. Lund, Doxa.
- Scott, W.R. (1995). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, London, New Delhi. Sage Publications.
- Senge, P. (1994). *The fifth discipline. The art of the learning organization*. New York Doubleday.
- Socialstyrelsen (2001). *Samverkan för särskilt utsatta*. Stockholm. Socialstyrelsen.
- Solli, R. (1991). *Ekonomi för dem som gör något. En studie av användning och utformning av ekonomiförmedling för lokala enheter*. Göteborg, Studentlitteratur.
- Sunesson, S. (1981). *När man inte lyckas: om hinder, vanmakt och oförmåga i socialt arbete*. Stockholm, AVE/geber.
- Söderholm, A. (1991). *Organiseringslogik. En studie av kommunal näringslivspolitik*. Umeå universitet 1991, serie B;31.
- Sjöström, U. (1994). Hermeneutik-att tolka utsagor och handlingar i Starrin, B., & Starrin, B., & Renck, B., 1996. *Den kvalitativa intervjun* i Svensson, P-G., & Starrin, B., (red). *Kvalitativa studier i teori och praktik*.
- Starrin, B., & Svensson, P-G. (1994). *Kvalitativ metod och vetenskapsteori*. Lund, Studentlitteratur.
- SOU 1995:142 *Att röja hinder för Samverkan-Egenmakt-Arbeitslinjen*.
- SOU 1996:85 *Egon Jönsson – en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet*.
- SOU 1998:41 *Arbetsgivarens rehabiliteringsansvar*.
- SOU 2000:78 *Rehabilitering till arbete – en reform med individen i centrum*.
- SOU 2000:121 *Sjukfrånvaro och sjukskrivning – fakta och förslag*.
- Stenberg, R. (1999). *Organisationslogik i samverkan. Konsten att organisera samverkan i en imaginär organisation av offentliga aktörer*. Stockholm, Psykologiska institutionen vid Stockholms universitet.
- Stoker, G. (1994). *The privatisation of Urban services in Britain*. Stencil
- Strömberg, L. & Westerståhl, J. (1983). *De nya kommunerna - en sammanfattning av den kommunaldemokratiska forskningsgruppens undersökningar*, Göteborg, Lund, Stockholm och Umeå. Publica.
- Söderfeldt, M. (1997). *Burnout?* Lund, Reprocentralen.

- Söderfeldt, B. (1985). *Medicinsk vetenskapsteori i praktiken*. Lund, Studentlitteratur.
- Taylor, S.J., & Bogdan, R. 1984. *Introduktion to Qualitative Research Methods*. Wiley. New York.
- Thylefors, I. 1991. *Ledarskap i vård, omsorg och utbildning* Stockholm Natur och kultur.
- Yin, R.K. (1984). *Case Study Research: Design and Methods*. Beverly Hill. Sage Publications. York.
- Weber, M. (1983). *Ekonomi och samhälle*. Lund, Argos.
- Weber, M. (1977). *Vetenskap och politik*. Göteborg. Bokförlaget Korpen.
- Wilsson, S. (1979). *Explorations of the usefulness of case study evaluations*. *Evaluations Quarterly*, 3, 446-459.
- Wikström, E. (1995). *Organiserande och dialog. Engagemang och möten mellan människor i kommunal verksamhet*. Göteborg, BAS ek för.

Tidigare publicerade rapporter i CEFOS serie

- Behovsbudgetering. Nya budgetprinciper i kommuner.* Cecilia Bokenstrand, 1/1993
- Självständighet eller statsbundenhet. Den kommunalideologiska idédebatten 1962–1974.* Urban Strandberg, 2/1995
- Finansieringsanalysens dimensioner. Teori och kostnader.* Pär Falkman och Stefan Pauli, 3/1995
- Utveckling och tillämpning av ekonomistyrning i en decentraliserad kommunal organisation. Problem och möjligheter vid förändringsarbete – en fullstudie om ekonomistyrning.* Lennart Jansson, 4/1995
- Risk Management and Health Care.* Per-Johan Horgby, 5/1995
- Skolchefers arbete. Om chefskap och styrning inom skolsektorn.* Anna Cregård, 6/1996
- Distributive Justice and Cooperation in Asymmetric Social Dilemmas.* Daniel Eek, 7/1996
- Kontakter och förankring. En studie av kommunstyrelsens ordförande.* Petter Wrenne, 8/1997
- Nära nyheter. Studier om kommunaljournalistik.* Kent Asp, Bengt Johansson och Larsåke Larsson, 9/1997
- Quality and Efficiency in Health Care Production.* Mattias Lundbäck, 10/1998
- I skuggan av ett kommunalråd eller hur ett kommunalråd själv kan hamna i skuggan.* Petter Wrenne, 11/1998
- Tunnelbygget genom Hallandsås: Lokalsamhällets dilemma.* Åsa Boholm, Ragnar Löfstedt och Urban Strandberg, 12/1998.
- Professionalisering och deltagande i den lokala representativa demokratin.* Magnus Hagevi, 13/2000
- Samverkan i det lokala välfärdssystemet. Politikens och ledares betydelse.* Marie Fridolf, 14/2000
- Att skapa politik över sektorsgränser i det lokala välfärdssystemet.* Marie Fridolf, 15/2000
- I välfärdens skugga. Socialt arbete med barn i Sverige och England.* Elinor Brunnberg, 16/2001
- Målstyrning och besparingar. Nya förutsättningar för budgetstyrning av statsförvaltningen.* Björn Molin, 17/2001
- Nya arbetsmarknadsrelationer inom offentlig sektor. Arbetsliv, ledarskap och personaldemokrati vid 120 arbetsplatser i offentlig och privat regi.* Stefan Szücs, 18/2001

